LA NUEVA FORMULACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO: ¿LA ADAPTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LAS NUEVAS REALIDADES Y DEMANDAS SOCIALES?

Núm. 57/2003



JOSÉ ANTONIO PANIZO ROBLES

Administrador Civil del Estado
Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social

Extracto:

LA aprobación en 1995 del *Pacto de Toledo* constituyó un elemento de primer orden, en cuanto implicó un gran consenso social y político sobre la valoración positiva del sistema de la Seguridad Social y, en especial, el sistema de pensiones, la defensa de sus características básicas, así como sobre de la necesidad de ir introduciendo en el mismo las reformas y adaptaciones que fuesen precisas para asegurar su viabilidad.

El propio Pacto de Toledo preveía, en su Recomendación 15.ª, que cada cinco años se efectuase una evaluación del mismo. A tal efecto, la Mesa del Congreso de los Diputados creó, con fecha 30 de mayo de 2000, una Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en base a ello, estudiar su desarrollo de futuro, dentro de los criterios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones para toda España, que permitiera garantizar la continuidad en la mejora del nivel de bienestar de nuestros pensionistas, con especial atención a las pensiones de menor cuantía.

Conforme a tales propósitos, la Comisión no permanente ha efectuado sus trabajos a lo largo de esta legislatura, que han concluido con la elaboración de un nuevo «*informe*», aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 2 de octubre de 2003. Es, precisamente, el análisis de este Informe el objetivo básico de este trabajo.

Sumario:

INTRODUCCIÓN

En la evolución de los sistemas de Seguridad Social, desde su implantación a finales del siglo XIX hasta nuestros días, se observan dos constantes: de una parte, que los mismos han tenido que ir adaptándose progresivamente a las realidades sociales y a las nuevas demandas que iban surgiendo, conforme a como iba evolucionando la propia sociedad [1]; de otra, que cada cierto tiempo se han alzado voces –basadas siempre en pretendidos sesudos y objetivos estudios técnicos y económicos– que alertaban de la inminente quiebra de esos sistemas y de su negativa incidencia en el desarrollo económico y en el ahorro nacional.

Estas notas también han caracterizado el sistema español de pensiones desde su implantación en 1919 [2], puesto que el mismo se ha visto sometido a toda una serie de reformas [3], las cuales se han ido acelerando en el tiempo. A su vez, a partir de la década de los años ochenta, se multiplican los estudios en los que se alerta sobre la inviabilidad próxima del sistema de pensiones, proponiendo reformas importantes en los mismos, sugiriendo incluso algunos de ellos la profunda reestructuración del sistema, alterando sus señas de identidad.

En este entorno, la aprobación en 1995 del denominado *Pacto de Toledo* [4] constituyó un elemento de primer orden, en cuanto implicó un gran consenso social y político sobre la valoración positiva del sistema de la Seguridad Social y, en especial, el sistema de pensiones, la defensa de sus características básicas [5], así como sobre de la necesidad de ir introduciendo en el mismo las reformas y adaptaciones que fuesen precisas para asegurar su viabilidad.

El propio Pacto de Toledo preveía, en su Recomendación 15.ª, que cada cinco años se efectuase una evaluación del mismo. A tal efecto, la Mesa del Congreso de los Diputados creó, con fecha 30 de mayo de 2000, una Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en base a ello, estudiar su desarrollo de futuro, dentro de los criterios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones para toda España, que permitiera garantizar la continuidad en la mejora del nivel de bienestar de nuestros pensionistas, con especial atención a las pensiones de menor cuantía.

Conforme a tales propósitos, la Comisión no permanente ha efectuado sus trabajos a lo largo de esta legislatura [6], que han concluido con la elaboración de un nuevo *«informe»*, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 2 de octubre de 2003. Es, precisamente, el análisis de este Informe el objetivo básico de este trabajo.

I. LOS ANTECEDENTES (UN BREVE REPASO AL CUMPLIMIENTO DEL PACTO DE TOLEDO)

1. El Acuerdo Social de 1996 y la Ley 24/1997.

El Pacto de Toledo fue, ante todo, un pacto político (aunque contase con un amplio consenso social); sin embargo, para su implantación –y coincidiendo con un cambio en las orientaciones políticas del Gobierno– en 1996 se suscribió un Acuerdo Social entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales (el denominado «*Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*») [7] a través del cual se fijan los criterios de plasmación de algunos de los puntos contenidos en las recomendaciones del Pacto de Toledo, y que darían lugar a la Ley 24/1997, de 15 de julio, [8] cuyas medidas más significativas son las siguientes:

- La separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, adecuando las mismas a la naturaleza de aquéllas, calificándolas entre prestaciones contributivas o no. Las prestaciones no contributivas se financiarían exclusivamente a través de la imposición general, mientras que las de naturaleza contributiva se financiarían por cotizaciones sociales. [9]
- La creación del Fondo de Reserva, que se iría dotando con cargo a los excedentes que pudiesen generarse en el ámbito contributivo. Este Fondo de Reserva está regulado por la reciente Ley 28/2003, de 29 de septiembre. [10]
- La eliminación gradual de los topes de cotización por debajo del máximo, que, a su vez, se actualiza anualmente de acuerdo con el IPC previsto. El establecimiento de un único tope de cotización se ha llevado de forma progresiva y su culminación se ha producido en el ejercicio 2002, a través de la Ley de Presupuestos para dicho ejercicio. [11]
- El incremento, de forma gradual, desde los ocho hasta los quince últimos cotizados, el número de años computables para el cálculo de la base reguladora de la pensión [12], así como la variación del porcentaje aplicable a la base reguladora para la determinación de la cuantía de la pensión. [13]
- La revalorización de todas las pensiones conforme al IPC previsto, si bien con revisión de la misma en los casos de diferencias entre la previsión inicial y la realidad, en función de la tasa interanual existente en el mes de noviembre de cada ejercicio. [14]
- La mejora de la protección de las prestaciones de muerte y supervivencia, a través de la ampliación de la edad de percibo de la pensión de orfandad, así como la mejora de las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad de las personas menores de 60 años, con cargas familiares, en relación con las mínimas de las de edad entre 60 y 64 años. [15] Esta mejora se complementa con las introducidas en los ejercicios 1998 y 1999 [16], mediante el establecimiento de la posibilidad de poder causar prestaciones de muerte y supervivencia, aunque el causante no estuviese, en la fecha del hecho causante, en situación de alta o de asimilación al alta.

- O el establecimiento de controles sobre las pensiones de incapacidad permanente, que pasan a denominarse de jubilación cuando sus perceptores cumplieran 65 años, de igual modo que se niega el acceso a la misma en los supuestos en que el causante tuviese, en el momento del hecho causante, 65 o más años. [17]

2. **El Acuerdo Social de 2001 y su plasmación normativa**.

Transcurrido el plazo de vigencia del Acuerdo de 1996, el Gobierno, la organización sindical CC. OO. y las organizaciones empresariales suscribieron, con fecha 9 de abril de 2001, el «*Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*» [18], que pretendía un nuevo desarrollo e impulso de las recomendaciones del Pacto de Toledo. [19] Algunas de las medidas contenidas en el Acuerdo y su incorporación al ordenamiento jurídico han sido, en síntesis, las siguientes:

a) Medidas relacionadas con la financiación.

Las medidas respecto de la financiación, contenidas en el Acuerdo de 2001, son básicamente tres: la delimitación de las fuentes de financiación, la determinación del destino de los excedentes y la dotación del fondo de reserva y, por último, la reducción o la bonificación de las cotizaciones sociales, en especial, las que están a cargo de la empresa.

- *La financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas.*

En la línea del Acuerdo Social de 1996, se pretende fijar definitivamente la naturaleza de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, que quedan delimitados como prestaciones no contributivas (y, de esta forma, su financiación pasa a depender de la imposición general [20]) así como fijar el plazo en el que tales complementos pasan a financiarse, en su totalidad, con cargo a los impuestos, plazo que queda situado en 12 años, contados a partir de 2002. [21]

- *Aplicación de excedentes y Fondo de Reserva.*

Frente a la indeterminación de los compromisos de 1996, en el Acuerdo de 2001 se concreta la cuantía del propio Fondo de Reserva, situándolo en una mensualidad ordinaria del total de las prestaciones económicas periódicas, que abona la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) cuantía que ha sido superada por la realidad de los hechos, ya que, en la actualidad, el Fondo alcanza la cantidad de 9.878 millones de euros (aproximadamente, un 1,4 del PIB).

- *Reducciones y bonificaciones en la cotización.*

El Pacto de Toledo, en su Recomendación 8.ª, referida a la evolución de las cotizaciones estableció unas líneas de actuación sobre las mismas, al señalar que la reducción de aquéllas podría constituir un elemento esencial para dinamizar el empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualifi-

cación y en los sectores de mayor utilización de mano de obra, aunque condicionaba cualquier minoración al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y a que dicha reducción no implicase dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

Las políticas de fomento del empleo –que tienen su antecedente en los programas adoptados a mediados de la década de los ochenta–, tuvieron una concreción mayor en el Acuerdo para la Estabilidad en el empleo de 1997, así como en la institucionalización –a través del Tratado de Amsterdam [22] – de los denominados «*Programas de Empleo*», articulados generalmente en las Leyes de *acompañamiento*, en el marco de las orientaciones europeas y de la Estrategia plasmada en la Cumbre de Lisboa, en la que se efectúa una apuesta por el incremento de las tasas de actividad, con especial incidencia en los colectivos con mayores dificultades para su inserción en el mercado de trabajo (poniéndose especial énfasis en la contratación de mujeres y de trabajadores de edad).

El Acuerdo Social de 2001 prevé un conjunto de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones de Seguridad Social, en determinados supuestos, dirigidas la mayor parte de ellas a la prolongación en la vida laboral de los trabajadores de más edad, así como a la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, [23] las cuales se recogen en los correspondientes Programas de fomento del empleo. [24]

b) Medidas relacionadas con la acción protectora del sistema de la Seguridad Social.

El Acuerdo de 2001 estableció una serie de medidas en relación con el marco de la acción protectora de la Seguridad Social, con especial incidencia en dos apartados: el establecimiento de mecanismos de jubilación gradual y flexible, poniendo énfasis en favorecer la prolongación de la vida laboral y la mejora de las prestaciones de viudedad y orfandad, así como de las pensiones mínimas.

- *La flexibilidad en el acceso a la jubilación.*

La adecuación entre la esperanza de vida de la población y la del acceso a la pensión de jubilación, así como una correspondencia entre los períodos cotizados de vida laboral y la cuantía de la pensión, son cuestiones de actualidad en el ámbito de los sistemas de pensiones, ligadas a la problemática de las tensiones demográficas, motivadas por un constante y progresivo envejecimiento de la población de las sociedades occidentales y, dentro de ellas, de la española. En esta dirección, en el ámbito europeo, la Comisión Europea viene adoptando determinadas iniciativas que ponen de relieve la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones al envejecimiento de la población y también a las nuevas necesidades sociales [25]. Los informes de las instancias europeas y de otras Organizaciones internacionales vienen poniendo de manifiesto las fuertes tensiones a que se verán sometidos los sistemas de pensiones, en especial en el segundo cuarto del siglo XXI, cuando lleguen a la jubilación la mayoría de las cohortes de los nacidos en la década de los sesenta y primeros de los setenta. [26] Por ello, se viene recomendando la introducción de determinados mecanismos que, al tiempo que faciliten la acentuación de los criterios de contribución y de proporcionalidad, en el sentido de que exista una mayor correspondencia entre las cotizaciones percibidas y las prestaciones generadas, logren una mayor prolongación de la vida activa, retrasando de hecho la edad de acceso a la jubilación. [27]

El Acuerdo de 2001 introduce todo un conjunto de medidas, relacionadas con la nueva regulación de la jubilación parcial, el establecimiento de nuevos mecanismos respecto de la anticipación de la edad de jubilación en supuestos específicos (con la consiguiente reducción de la cuantía de la pensión) [28], la mejora de la cuantía de la pensión de jubilación, cuando se accede a la misma después de los 65 años y acreditando más de 35 años de cotización, o la implantación de la jubilación flexible, medidas todas ellas que se han incorporado en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social. [29]

- *La mejora de prestaciones del sistema.*

Los sistemas de Seguridad Social, cualquiera que sea la modalidad en que se insertan, están informados por el principio de solidaridad, que se constituye como elemento específico y básico de aquéllos [30]. Ello obliga a que, por ejemplo, en el ámbito de las prestaciones económicas se introduzcan o mejoren determinadas prestaciones, que vayan destinadas en favor de los más necesitados. A dicha finalidad responden, dentro del sistema de la Seguridad Social española, la existencia de las pensiones mínimas o de las pensiones no contributivas.

En este ámbito, el Acuerdo de 2001 recogió todo un conjunto de medidas dirigidas a la mejora de las pensiones de viudedad, a través del incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora para determinar la cuantía de la pensión, que se sitúa, con carácter progresivo, en el 52% [31] (y la posibilidad de situar el mismo en el 70%, cuando se trate de pensionista con cargas familiares y la pensión constituya la única o principal fuente de ingresos) [32], el mantenimiento del percibo de esta pensión, aunque exista nuevo matrimonio del pensionista, en los supuestos de menores ingresos de la nueva unidad familiar [33]; el aumento de edad para seguir siendo beneficiario de las pensiones de orfandad, en los casos en que el huérfano no efectúe un trabajo o, cuando realizándolo, los ingresos no superen el 75% del SMI o, por último, la mejora adicional de las pensiones mínimas, actualizando las mismas en porcentajes superiores a la evolución de los precios.

c) Medidas sobre la convergencia de los Regímenes Especiales.

El Acuerdo Social contempló, a través de su apartado VII, el desarrollo parcial de la Recomendación 4.ª del Pacto de Toledo, respecto de la necesaria convergencia de determinados Regímenes Especiales de la Seguridad Social con el Régimen General. La convergencia de los Regímenes Especiales con el Régimen General se contempla desde una triple perspectiva: la mejora de la acción protectora; la integración de colectivos en otro Régimen distinto del que en la actualidad están encuadrados; y la eliminación de determinados obstáculos que, ante determinados supuestos, imposibilitan la afiliación en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social.

- *La mejora de la acción protectora de determinados Regímenes Especiales.*

El Acuerdo Social contempló el reconocimiento, en favor de los trabajadores por cuenta propia, de una prestación –la de incapacidad permanente total «*cualificada*»– de la que carecían los colectivos encuadrados en dicho Régimen Especial, recogiendo unos principios orientadores, que se plasman en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, así como en el RD 463/2003, de 25 de abril. [34]

Un segundo aspecto de mejora de la acción protectora a dispensar para los trabajadores por cuenta propia, incluidos en el RETA, se refiere a la protección por las denominadas contingencias profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional), protección de la que anteriormente estaban exentos, frente a lo que sucedía en el caso de los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar. Esta extensión se lleva a cabo por medio de la regulación contenida en la disposición adicional 34.ª de la LGSS (incorporada por la Ley 53/2002) así como en el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril [35], desarrollados por el RD 1273/2003, de 10 de octubre.

- *Medidas para la integración de Regímenes Especiales.*

En el marco de la Recomendación 6.ª del Pacto de Toledo [36], el Acuerdo Social de 2001 prevé la progresiva incorporación de todos los trabajadores por cuenta propia en un único Régimen –el RETA– [37], a través de las siguientes medidas:

– La integración de los trabajadores por cuenta propia, encuadrados en el REASS en el RETA. Este proceso se ha iniciado en el ámbito de la cotización, ya que está previsto que, a partir del 1 de enero de 2004, los trabajadores del REASS comiencen a cotizar, de forma progresiva, mediante la aplicación de las bases y tipos de cotización del RETA, en la forma prevista en el Real Decreto-Ley 2/2003. [38] Una vez producida dicha integración, el siguiente paso a dar habría de ser la integración en el RETA de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

– En paralelo o no con la integración de los trabajadores por cuenta propia, se prevé la de los trabajadores por cuenta ajena del REASS en el Régimen General, si bien, tal vez teniendo en cuenta las fuertes dificultades de todo orden que tal integración puede presentar, se establece la necesidad de constituir una Mesa –entre todas las partes firmantes del Acuerdo– en orden a analizar las posibilidades de dicha integración. [39]

– Por último, la adopción de medidas para evitar la discriminación de la mujer agraria, en orden a su inclusión en el REASS. [40]

II. LA REFORMULACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

1. Consideraciones generales.

Mientras que el Pacto de Toledo ponía el acento en los aspectos económicos, el nuevo Informe –en línea con recientes estudios de la Unión Europea [41]– resalta los problemas demográficos con los que se enfrenta la sociedad, cuya gravedad hará necesaria la adopción de medidas de adaptación en el sistema de pensiones, las cuales, constatando la contestación social ante las reformas que se están debatiendo en Europa [42], se pretende enmarcar en las siguientes premisas:

- La modernización y las reformas de los sistemas de Seguridad Social (y de los sistemas de pensiones) es un proceso complejo, al afectar a toda una serie de intereses y personas, por lo que deben ser transparentes y progresivas, de modo que dé tiempo a la población afectada a adaptarse a las nuevas condiciones [43]. Por ello, la adopción de las medidas de reforma precisa de una triple exigencia: realizarse en unas condiciones de transparencia, manteniendo una información clara sobre las perspectivas del sistema de pensiones; contar con el consenso más amplio posible; y, por último, disponer de métodos que posibiliten una evaluación y seguimiento permanente. [44]

- Asimismo, se constata que el sistema español de pensiones está sometido a tensiones demográficas –que se analizan en el apartado siguiente– como ponen de relieve las proyecciones de la población, las cuales no deben desconocerse, aunque tampoco han de condicionar, de forma determinista, las eventuales reformas a adoptar. Tal vez, el Congreso de los Diputados ha tenido en cuenta los *aciertos* [45] de los diferentes estudios realizados en los años precedentes o inmediatamente siguientes a la aprobación del Pacto de Toledo.

- La reforma y adecuación de la Seguridad Social es un proceso continuado en el sistema español, como lo ponen de relieve las diferentes reformas habidas en las últimas décadas, las cuales han tenido el denominador común de hacer financieramente viable un modelo basado en la solidaridad intergeneracional y en el método del reparto. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, se echa de menos la clara y rotunda afirmación que se contenía en el Pacto de Toledo respecto de la defensa del sistema de reparto y de solidaridad, así como la negativa de su sustitución por otro sistema que hiciese perder, de forma total o parcial, esas características básicas. [46] No obstante, se mantiene la consideración positiva del contenido del Pacto de Toledo ya que *la Comisión estima, en el momento de evaluar y, en su caso, actualizar las recomendaciones de 1995, que su vigencia actual es innegable y que, aún en su redacción originaria, hay un terreno importante para avanzar en la consolidación financiera del sistema de pensiones.*

- Por último, la incidencia de las orientaciones europeas sobre la evolución del sistema español de pensiones. Aunque en el reparto de competencias de la UE, la Seguridad Social sigue siendo un asunto de la exclusiva competencia estatal –y las escasas atribuciones a las ins-

tituciones comunitarias precisan, para su adopción, de la regla de la unanimidad– sin embargo, se vienen abriendo en los foros europeos unas vías de aproximación de los sistemas, por la vía del denominado *método abierto de coordinación*, aprobado en marzo de 2000 por el Consejo Europeo [47]. Se trata de un sistema de convergencia orientado a que diferentes políticas nacionales de carácter social, sin dejar de ser de la competencia de cada Estado, se desenvuelvan de acuerdo con orientaciones europeas, mediante la combinación de la subsidiariedad con el interés comunitario [48].

2. Los retos demográficos del sistema de pensiones.

Desde hace años se vienen poniendo de relieve los problemas que se van a presentar, en las próximas décadas, para los sistemas de pensiones, como consecuencia del envejecimiento de la población, causa, a su vez, del incremento de la esperanza de vida y de la caída de las tasas de natalidad, efecto que, de no adoptarse las correspondientes medidas, provocará que el gasto de los sistemas públicos de pensiones en 2050 alcance, en algunos Estados miembros, entre el 15 y el 20% del PIB. [49]

% PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS EN RELACIÓN CON LAS DE 20 Y 64

	2000	2020	2030	2040
España	27,1	33,1	41,7	55,7
Unión Europea	26,7	35,1	43,8	52,4

FUENTE: *UE. Comité de Política Económica (CPE).*

Según proyecciones de Eurostat para 2050, se calcula que, en el ámbito de la UE, las personas mayores de 65 años serán el 53,4 % de las de edad comprendida entre 20 y 64 años (actualmente representan el 26,7%). En estas mismas proyecciones, España aparece como el Estado miembro, de los 15 actuales, que tendrá, al final del período, la tasa de dependencia más elevada detrás de Italia. Esta misma situación se produce considerando los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) conforme a las cuales, en sólo 10 años (los correspondientes a los Censos de 1991 y 2001) la población menor de 25 años se ha reducido en algo más de 2,4 millones, mientras que las personas con 65 y más años han aumentado en 1,4 millones; a su vez, la población de mujeres comprendidas entre los 20 y los 39 años (cohortes en las que se sitúa el 95% de los nacimientos) supera hoy la de las mujeres entre 0 y 19 años, en más de 2,5 millones.

Estas cifras tienen su reflejo en la evolución de la población española, como se refleja en los datos suministrados por España –y enviados a las instituciones comunitarias–: [50]

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA. N.º DE HABITANTES (MILLONES)

Edad (años)	2000	2020	2040
De 0 a 19	8,3	8,2	6,5
De 20 a 64	24,6	25,1	21,7
65 y más	6,8	8,6	12,1
Total	**39,7**	**41,9**	**40,3**

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, SEGÚN TRAMOS DE EDAD

Edad (años)	2000	2020	2040
De 0 a 19	21,0	19,4	16,3
De 20 a 64	61,9	60,0	53,8
65 y más	17,1	20,6	29,9
Total	**100**	**100**	**100**

Como se desprende de los cuadros anteriores, el número de personas de 20 a 64 años va a reducirse entre 2000 y 2040, perdiéndose en este período 3 millones de potencialmente activos; al mismo tiempo, se va a producir un incremento de 5,3 millones en la población pasiva (con 65 y más años). Dadas estas cifras, la tasa de dependencia (es decir, el cociente entre la población de 65 y más años entre la población comprendida entre 20 y 64) se va más que a duplicar, al pasar del 27,6 hasta el 55,7%. Esta situación va a provocar, de igual forma, un deterioro de la relación activos/pasivos (o *tasa de cobertura del sistema)* ya que si, en los momentos actuales, esta relación se sitúa en un entorno del 2,5 [51], si se cumplieran las estimaciones demográficas, la reducción de la población potencialmente activa hará prácticamente imposible la consecución del aumento de cotizantes preciso para mantener la proporción entre aquéllos y los pensionistas. [52]

No obstante, la diferencia entre las tasas de ocupación entre España y la media de la UE, de más de 7 puntos en relación con la tasa de ocupación general, y de 13 puntos en lo que se refiere a la tasa de ocupación femenina, permite un amplio margen de crecimiento de la base de cotizantes.

Países	Tasa ocupación (15-64 años)	Tasa ocupación (mujeres)
Bélgica	59,9	50,2
Dinamarca	76,2	72,0
Alemania	65,8	58,8
Grecia	55,4	40,9

Países	Tasa ocupación (15-64 años)	Tasa ocupación (mujeres)
España	56,3	41,9
Francia	63,1	56,1
Irlanda	65,7	55,0
Italia	54,8	41,1
Luxemburgo	62,9	50,9
Holanda	74,1	65,2
Austria	68,4	60,1
Portugal	68,9	61,1
Finlandia	68,1	65,4
Suecia	71,7	70,4
Reino Unido	71,7	65,1
UE -15	63,9	54,9

FUENTE: *EUROSTAT*.

A veces se ha señalado que una de las soluciones a los problemas demográficos puede venir por la vía de la inmigración. Sin embargo, no parece que sea la respuesta a los problemas que se presentan para los sistemas de pensiones, aunque es cierto que, a corto y medio plazo, el crecimiento de los inmigrantes puede tener efectos positivos para el sistema de pensiones ya que, por una parte, incrementará el número de cotizantes, sobre todo en las décadas de los años veinte y treinta del presente siglo (que coincidirán con la llegada a la jubilación de las cohortes del *baby-boom*) [53]; de otra, la población emigrante favorece el incremento de la tasa de natalidad [54]. Sin embargo, a más largo plazo, los efectos de la inmigración sobre el sistema de pensiones se diluirá, puesto que su pirámide de población se irá aproximando a la población nacional y, a su vez, la inmigración no sólo aportará cotizantes, sino que en la misma comenzará a aflorar población pensionista.

Las estimaciones demográficas ponen de relieve la necesidad de actuar en una múltiple dirección: a) aumentar la tasa de actividad de las mujeres, dada la debilidad de la misma, si la comparamos con la existente en los países europeos; b) aumentar las tasas de natalidad [55] lo que va a precisar la adopción de medidas que permitan conciliar realmente la vida profesional y familiar, introduciendo modificaciones sustanciales en los servicios sociales, así como en los comportamientos familiares, sociales, laborales y empresariales; c) mantener en la actividad a los trabajadores en edades comprendidas entre los 55 y los 65 años, evitando la fuerte caída de la tasa de ocupación de aquéllos y d) prolongar la presencia en la vida activa de los trabajadores con 65 o más años, mediante incentivos que den lugar a que exista una mayor predisposición a continuar en la actividad.

3. Evaluación de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

El objetivo de la Comisión no permanente del Congreso de los Diputados era doble: en primer lugar y siguiendo el contenido de la Recomendación 15.ª del Pacto de Toledo, proceder al análisis y evaluación en el seguimiento de las recomendaciones de dicho acuerdo político, incorporan-

do, en su caso, las actualizaciones que se considerasen convenientes, teniendo en cuenta la evolución en los últimos años del sistema de protección social: de otra, incorporar nuevas propuestas, no previstas en 1995, *conforme a la realidad social e institucional de España*.

Por ello, en la parte primera del Informe se efectúa un análisis del grado de cumplimiento del contenido del Pacto de Toledo. Se trata de una parte, ciertamente *laudatoria*, [56] puesto que en gran medida hay una especie de autocomplacencia de la Cámara por los avances y medidas adoptadas en los últimos ocho años, sin que exista un *mayor mordiente* sobre la realidad de nuestro sistema de pensiones y de los retos a los que se enfrente. [57] A su vez, en la evaluación de las recomendaciones del Pacto de Toledo no se sigue el orden con el que aquéllas figuran, sino uno diferente, que es el seguido en estos comentarios, a fin de facilitar su lectura en correlación con el propio documento parlamentario.

3.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

En este ámbito –que coincide con la Recomendación 1.ª del Pacto de Toledo– se reflejan tres aspectos básicos respecto de la financiación de la Seguridad Social, lo cual va a tener una especial incidencia en el sistema de pensiones, dadas las incertidumbres que, en el futuro, se presentan sobre el mismo.

a) La reiteración de la adecuación de la financiación de las prestaciones de la Seguridad Social conforme a su naturaleza.

En línea con los informes y acuerdos anteriores, se reitera la clarificación de las fuentes de financiación, de acuerdo a la naturaleza de las prestaciones [58], si bien se incide en la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones, teniendo en cuenta que esta materia constituyó una de las críticas más fuertes que se realizó al Acuerdo de 2001, al demorar a 12 años [59] el proceso de culminación del proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, de modo que tales complementos se financiasen mediante la imposición general, dada la calificación de los mismos como prestaciones no contributivas.

EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS (MILLONES DE EUROS)

Año	Importe complementos de mínimos	Aportación del Estado a su financiación	% de financiación con aportaciones públicas
1990	2.476,72	1.375,12	55,52
1991	2.792,09	1.276,47	45,72
1992	3.121,27	1.328,27	42,56
1993	3.249,06	1.287,34	39,69
1994	3.361,46	1.286,17	38,26
1995	3.419,12	1.394,59	40,79

Año	Importe complementos de mínimos	Aportación del Estado a su financiación	% de financiación con aportaciones públicas
1996	3.633,06	1.394,59	38,39
1997	3.654,78	96,16	2,63
1998	3.681,82	96,16	2,61
1999	3.699,72	97,89	2,65
2000	3.999,69	97,89	2,45
2001	4.101,65	97,89	2,39
2002	4.112,34	306,35	7,45
2003	4.132,14	606,35	14,67
2004	4.148,64	906,35	21,85

FUENTE: *Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social para 2004.*

Ahora, se intenta corregir la situación anterior, volviendo al espíritu del Pacto de Toledo, puesto que se aboga por intensificar el proceso de asunción del coste de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, de forma que el mismo quede culminado en su totalidad *en el plazo de vigencia de las recomendaciones*, es decir, antes de 2008. Con ello, se anticipan en más de cinco años las previsiones de la transitoria 14.ª LGSS.

Además, el Parlamento sigue insistiendo en que sean las cotizaciones las que garanticen la cobertura de las prestaciones contributivas, por lo que se reafirma en la necesidad de que en el programa de estabilidad, al efectuarse las previsiones sobre la evolución del gasto en pensiones, se incluya, en todo caso, el tipo de cotización necesario para financiar el correspondiente gasto. En igual sentido, la adopción de las medidas sobre la regulación del sistema de pensiones (o, dicho en *román paladino*, las medidas que impliquen un incremento de las prestaciones o, en su caso, una reducción de las cotizaciones) habrán de tener en cuenta la incidencia sobre los escenarios de gastos y, en especial, sobre el tipo de equilibrio. [60]

b) La financiación de las bonificaciones de cotizaciones como medida de fomento del empleo.

Los complementos a mínimos no son, sin embargo, el único gasto no contributivo que se está financiando con cotizaciones sociales, ya que también encuentran esta clase de financiación las bonificaciones de cuotas empresariales para la contratación estable, que suponen un gasto, en el 2003, de algo más de 1.803 millones de euros, gasto que, conforme al Pacto de Toledo [61], debería financiarse mediante la fiscalidad general. Sin embargo, este objetivo no se ha cumplido, ya que si en 1996 las bonificaciones a las empresas con cargo al presupuesto del INEM supusieron 303 millones de euros, en el proyecto de presupuestos para 2004 esa partida ascenderá a 2.270 millones de euros.

El ordenamiento actual [62] ya prevé medidas que corrijan, en parte, este efecto, ya que, en relación con las medidas de reducción o bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social, se establece que todo déficit, previsto o no previsto, en el Presupuesto de la Seguridad Social que venga determinado por la aplicación de tales medidas correrá por cuenta de los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, una cosa es que las bonificaciones de las cotizaciones sociales se sigan financiando con cotizaciones sociales (cotizaciones por desempleo) con la salvaguardia de que si, por causa de estas medidas, aflora un déficit en la Seguridad Social el mismo sea cubierto por el Estado y otra muy diferente es que, desde el principio –y exista o no una situación deficitaria–, tales bonificaciones sean soportadas por la fiscalidad general. La Comisión parlamentaria se queda *en una posición intermedia*, ya que –en la misma dirección que el Pacto de Toledo– se insiste en que la fiscalidad general haga frente a las bonificaciones señaladas, si bien ahora se añade que también los impuestos pueden hacer frente a las actuaciones, en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o ayudas a sectores productivos, que puedan producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. [63]

c) La clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social.

Como novedad frente a la redacción inicial del Pacto de Toledo, en el nuevo Informe se insta a la clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social, a fin de que *no se generen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario*. Bajo estas frases tan poco claras se esconde la problemática de los préstamos otorgados en la década de los años noventa desde el Presupuesto del Estado al de la Seguridad Social, préstamos que tuvieron dos finalidades diferentes:

- De una parte, los préstamos para hacer frente a los planes de saneamientos de los gastos sanitarios, que experimentaron unos crecimientos importantes en la década de los ochenta. En tal sentido, el Real Decreto-Ley 6/1992 (y disposiciones siguientes) instrumentaron unos préstamos especiales desde el Estado a la Seguridad Social, que serían reembolsados por ésta en un plazo máximo de 10 años, contados a partir de 1 de enero de 1995, reembolso que se adecuaría a la forma de financiación prevista en el artículo 11 de la Ley 31/1990. [64]

  Teniendo en cuenta lo anterior no deja de ser curiosa la previa existencia del préstamo y más la forma de su reembolso. El Estado concede un préstamo a la Seguridad Social para que ésta haga frente a atenciones sanitarias, cuya financiación, en origen, era por cuenta del Estado. De igual modo, la Seguridad Social ha de devolver al Estado el importe de tan singular préstamo, si bien, en primer lugar, requiere que el Estado efectúe una transferencia a la Seguridad Social, para que, posteriormente, ésta devuelva el préstamo al Estado.

- La segunda clase de préstamos tiene que ver con el *equilibrio presupuestario* de la Seguridad Social, en virtud del cual el Estado concedió un préstamo al sistema por un importe de 345.000 millones de pesetas (2.073,49 millones de euros) que también debería ser objeto de devolución en el plazo de 10 años, contados a partir de 1 de enero de 1995.

No deja de ser sorprendente dicho préstamo para *asegurar el equilibrio presupuestario* del sistema de la Seguridad Social, cuando, también en aquellos años, existía ese equilibrio, partiendo de que las cotizaciones sociales únicamente financiasen el gasto contributivo, mientras que las prestaciones no contributivas tuviesen su financiación por medio de la imposición general.

EVOLUCIÓN DEL SUPERÁVIT CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL [65]

Años	Ingresos cotizaciones (millones ptas./euros)	Gasto contributivo (millones ptas./euros)	Superávit contributivo (millones ptas./euros)
1990	4.861.370	3.983.248	593.117
1991	5.421.598	4.533.626	887.972
1992	6.142.398	5.098.401	1.043.993
1993	6.491.394	5.617.076	874.318
1994	7.146.851	6.060.105	1.086.746
1995	6.980.092	6.589.226	389.966
1996	7.513.219	7.064.729	448.490
1997	7.993.884	7.721.489	272.335
1998	8.540.124	8.077.023	463.101
1999	9.169.908	8.462.239	701.586
2000	10.110.667	9.259.339	851.328
2001	11.046.375	9.744.717	1.301.658
2002	70.829,10	62.589,02	8.240,08
2003	71.701,92	64.630,96	7.170,96

(*) Hasta 2001: millones de pesetas; desde 2002: millones de euros.

FUENTE: *Informe Económico-Financiero. Presupuestos de la Seguridad Social para 2003.*

Teniendo en cuenta que el plazo para el reembolso de tales préstamos se había de producir el 1 de enero de 2004, en la disposición adicional 5.ª del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social se prevé la ampliación en 10 años, contados a partir de 2004, del plazo para efectuar la devolución del mencionado préstamo. [66]

3.2. El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

La Ley 24/1997 –llevando al ordenamiento jurídico la Recomendación 11.ª del Pacto de Toledo– estableció la revalorización de todas las pensiones de la Seguridad Social, en función de evolución del IPC, con la garantía adicional de que si esa evolución hubiese sido superior a

la previsión inicial del Gobierno –con la cual se efectuó provisionalmente la actualización– la diferencia habría de ser compensada a los pensionistas [67], asegurando de esta forma el mantenimiento del poder adquisitivo.

La revalorización de las pensiones constituye el elemento más dinámico del gasto de pensiones, de modo que, aproximadamente, más de 1/3 de dicho gasto corresponde a este concepto.

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL IMPORTE DE PENSIONES POR CONCEPTOS

Año	Pensión inicial	Revalorización	Complementos a mínimos	Total
1990	49,53	39,61	10,85	100,00
1995	54,76	36,07	9,17	100,00
2000	60,73	31,50	7,77	100,00
2001	60,20	32,25	7,55	100,00
2002	60,10	32,42	7,48	100,00
2003	59,96	33,23	6,81	100,00

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social*.

La significación de este parámetro –la revalorización– es tal que reducir o ampliar los incrementos de actualización de las pensiones tiene una repercusión importante en el futuro. [68] No obstante, en el nuevo Informe se mantiene la misma tesis, de modo que se insta al mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, si bien se precisa que el mismo ha de ser preservado mediante la adopción de medidas que garanticen el equilibrio financiero del Sistema en el futuro. [69]

Además de proseguir con los criterios de revalorización indicados, en el nuevo Informe se aboga por que quede garantizado que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse como consecuencia de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones, evitando la corrección a la baja cuando existan mejoras de poder adquisitivo derivadas del comportamiento de los precios. [70]

3.3. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La Recomendación 2.ª del Pacto de Toledo hacía referencia a la constitución de un Fondo de Reserva en el que habrían de incorporarse los excedentes que se produjesen en la financiación de las prestaciones contributivas, fondo que, en la actualidad, cuenta con una dotación de 9.878 millones de euros, cuantía que supera en unos 2.000 millones la cuantía prevista en el Acuerdo de 2001. [71]

Ejercicios	Dotaciones al Fondo de Reserva a lo largo del ejercicio. Millones de euros
1999	–
2000	601,01
2001	1.803,04
2002	3.575,00
2003	3.493,87
Total aportaciones al Fondo de Reserva	9.472,72
Rendimientos generales activos	495,00
Total dotaciones al F. de Reserva	9.877,72

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2004.*

En este ámbito, se reitera que los excedentes que se produzcan deberán ser destinados fundamentalmente a seguir dotando dicho Fondo de Reserva, sin límite alguno y, en todo caso, teniendo en cuenta la situación social y económica; el resto de los excedentes revertirán al propio sistema de la Seguridad Social. De la actualización de la Recomendación 2.ª del Pacto de Toledo pueden destacarse tres aspectos:

- En primer lugar, ya no se establece como destino único de los excedentes la dotación del Fondo de Reserva, sino que dicho destino será el fundamental.
- Frente a lo establecido en el Acuerdo Social de 2001, que limitaba las dotaciones al Fondo en el importe de una mensualidad de las prestaciones contributivas, ahora se establece que las dotaciones al Fondo se llevarán a cabo «*sin límite alguno*»; el resto de los excedentes que no vayan a dotar el Fondo habrán de revertir al sistema, sin que se dé ninguna orientación sobre el destino de los mismos que lógicamente sólo podrá ser dos: bien permitir una mejora de las prestaciones; bien una reducción de las cotizaciones sociales. [72] En este ámbito, hay que tener en cuenta que, frente a lo que sucedió en la década de los ochenta del pasado siglo, en que se produjo una reducción de los tipos de cotización, en los últimos años –y a pesar de la bonanza económica, que ha tenido su reflejo en la recaudación y en los excedentes del sistema contributivo– no ha existido ninguna variación de los tipos de cotización, los cuales han permanecido invariables. [73]

EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE COTIZACIÓN POR CONTINGENCIAS COMUNES

Ejercicio	Tipo cotización
1982	32,10
1983	30,60
1984	29,10
1985	28,80
1993	29,30

Ejercicio	Tipo cotización
1995	28,30
1996	28,30
2000	28,30
2002	28,30
2003	28,30
2004	28,30

- Por último, el hecho de que actualmente existan excedentes en el sistema contributivo no puede llevar a la conclusión de que el mismo ha dejado de tener problemas, ya que tal afirmación (y, sobre todo, la decisión de no afrontar las oportunas medidas para superarlos) sería cuanto menos equivocada. [74]

Sobre el Fondo de Reserva ha incidido la reciente aprobación de la Ley 28/2003, reguladora de aquél, en la que se prevé:

- La *dotación del mismo*, ya que los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se han de destinar prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de Seguridad Social lo permita, al Fondo de Reserva. [75]
- Las dotaciones efectivas y las materializaciones del Fondo de Reserva han de ser acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, Hacienda y Economía.
- Respecto a la disposición de los activos del Fondo de Reserva, los mismos únicamente se pueden destinar con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y sólo será posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social, no podrá exceder en cada año del 3% de la suma de ambos conceptos y precisa de autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, Hacienda y Economía.
- La gestión financiera del Fondo y el control de la misma se lleva a cabo por diferentes Órganos colegiados (el Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social [76] la Comisión Asesora de Inversiones [77] y la Comisión de Seguimiento). [78]

3.4. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales.

El sistema de Seguridad Social, en un proceso continuo de expansión, se ha ido *deslaboralizando*, es decir, ha dejado de tener como sujeto cuasi exclusivo a los trabajadores por cuenta ajena (aunque los mismos sigan teniendo una posición central en el sistema) para ir incorpo-

rando en su campo de aplicación, y de forma progresiva, a nuevos colectivos que desarrollan su actividad no bajo el régimen de dependencia, sino de forma independiente o bajo otras relaciones jurídicas [79]. Incluso para unas prestaciones básicamente laborales (las de desempleo) se ha producido una extensión de las mismas en favor de sujetos que no tienen contrato de trabajo, sino relaciones jurídicas excluidas del Estatuto de los Trabajadores. [80] Junto a la tendencia expansiva de la Seguridad Social y la deslaboralización, que caracterizan el modelo contributivo, se ha desarrollado en la década de los noventa el modelo no contributivo, ampliando de esta forma el ámbito de los colectivos cubiertos por el campo de aplicación del sistema. Teniendo en cuenta esta situación, los artículos 7, 9 y 10 de la LGSS delimitan el campo de aplicación de los sujetos que están incluidos en el sistema, estructurando aquél en un *Régimen General* (básicamente integrado por los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios) y los *Regímenes Especiales* [81], establecidos para las actividades en las que por su naturaleza, las peculiares condiciones de tiempo y de lugar o por la índole de sus procesos productivos, sea precisa una regulación diferenciada.

El peso de los Regímenes Especiales si bien fue importante en las primeras décadas de la instauración del sistema, sin embargo ha ido perdiendo significación, en la medida en que lo hacían determinados sectores de producción, a los que pertenecen los colectivos integrados en estos Regímenes Especiales (como es el caso de las actividades marítimo-pesqueras, industrias extractivas, energéticas, agrarias, etc.) como se pone de relieve si se efectúa una comparación entre los afiliados y pensionistas, en cada uno de los Regímenes.

TASA DE COBERTURA EN LOS DIFERENTES REGÍMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Régimen	Afiliados (A) (*)	Pensiones (B)	% A/B
General	12.540.818	4.360.561	2,87
Autónomos	2.755.120	926.332	2,97
Agrario	1.114.838	1.527.075	0,73
Mar	76.510	130.067	0,59
Carbón	13.092	72.853	0,18
Empleados Hogar	180.181	201.358	0,89
Total Sistema	**16.680.599**	**7.820.994**	**2,14** [82]

(*) Afiliados ocupados.

FUENTE: *TGSS e INSS.*

De los datos anteriores se desprende que únicamente el Régimen General y el de Autónomos muestran, en la actualidad, una posición clara desde el punto de vista de la cobertura de afiliados, situación que también se reafirma si se compara a los afiliados con los pensionistas de jubilación, relación que ha evolucionado de la siguiente forma:

RELACIÓN AFILIADOS/ PENSIONES JUBILACIÓN EN EL RETA

Régimen	1985	1995	2002
Régimen General	6,81	4,88	4,90
Trabajadores del RETA	3,51	5,37	4,75
REASS (cuenta ajena)	3,53	2,98	2,04
REASS (cuenta propia)	1,69	0,86	0,47
Régimen del Mar	3,47	1,84	1,20
Minería del Carbón	1,55	0,73	0,34
Régimen del Hogar	4,33	1,69	1,01
Total Sistema	**4,76**	**4,07**	**3,67**

FUENTE: *Elaboración propia a partir de los datos del Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la S. Social en 2004.*

La tasa de cobertura de cada uno de los Regímenes que conforman el sistema de la Seguridad Social tiene su correspondencia en la relación entre los ingresos y los gastos de cada uno de ellos, en la que únicamente el Régimen General y el RETA tienen unos ingresos anuales suficientes para hacer frente a los gastos que implican las pensiones del correspondiente colectivo (o de la totalidad de las prestaciones económicas) con un grado de cobertura, de acuerdo con las previsiones del Presupuesto de la Seguridad Social para 2004, que sobrepasa el 140%; por el contrario, en el resto de los regímenes los ingresos por cotizaciones no llegan, en ninguno de ellos, al 30% de los gastos de pensiones, llegando el Agrario a situarse por debajo del 20%.

(en millones de euros)

Régimen	Ingresos cuotas	Gasto pensiones	Gasto prest. económic.	Gasto total	Cobertura ingres.	
					S/ gasto pensión	S/ prestac. económicas
General	60.345,93	44.908,29	50.542,41	51.4342,15	147,66	119,30
Autónomos	7.983,48	5.630,17	6.384,11	6.491,94	141,79	125,04
Agrario	1.514,56	8.330,23	8.548,24	8.628,85	18,17	17,71
Mar	280,44	1.195,00	1.240,23	1.307,35	23,46	22,61
Carbón	222,00	1.067,70	1.090,23	1.100,69	20,81	20,36
Hogar	285,17	1.043,85	1.103,22	1.114,33	27,31	25,84
Total	**76.404,10**	**64.307,00**	**74.926,64**	**81.497,32**	**118,88**	**101,92**

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social.*

Tras el Acuerdo de 2001, se han venido adoptado un conjunto de medidas tendentes a esa convergencia de los Regímenes Especiales: de una parte, la mejora de la protección tanto en lo que se refiere a aproximar la cobertura social de los trabajadores por cuenta propia con los trabajadores por cuenta ajena (como es el caso de la extensión a los primeros del incremento del 20% de la incapacidad permanente en el grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual [83] o equiparar el inicio y la cuantía de la prestación de IT [84]) como en homogeneizar la protección de la globalidad de los trabajadores por cuenta propia, con independencia del Régimen de encuadramiento (como es el caso de la extensión a los trabajadores por cuenta propia de la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales [85]); de otra, dando pasos en el proceso de integración de todos los trabajadores por cuenta propia en un solo Régimen en la que se inserta la medida de aplicar a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el REASS las bases y tipos de cotización que rigen en el RETA, si bien con un amplio período de gradualidad. [86]

En una línea semejante a la del Acuerdo de 2001, en la reactualización de las Recomendaciones 4.ª y 7.ª del Pacto de Toledo se efectúan las siguientes consideraciones:

- Se aboga por la continuación de una protección social equiparable entre los diferentes regímenes, que ha de tener en cuenta las peculiaridades de los colectivos a quienes va dirigida. Con ello, el Congreso recomienda continuar con la mejora de la cobertura social de los trabajadores por cuenta propia, en paralelo con los incrementos de las cotizaciones.
- Se recomienda seguir con el proceso de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia. En este ámbito existe una diferencia importante respecto del Pacto de Toledo inicial, ya que, mientras en el 2003 se alude a que se tenga en cuenta las diferentes peculiaridades de determinados colectivos, en 1995 se listaban los colectivos que presentaban unas particularidades tales, que debían ser tenidas en cuenta en el proceso de integración (como eran los de la minería, quienes realizan actividades marítimo-pesqueras o los trabajadores agrarios eventuales). No obstante, y siguiendo una fórmula ya utilizada en otras ocasiones [87], se vuelve a recomendar, como paso previo al establecimiento de la simplificación, la realización de estudios de la situación actual de los colectivos a integrar –con especial referencia a los Regímenes Agrario [88] y del Mar–. [89]

  En este proceso de simplificación e integración de los Regímenes, cabe efectuar una serie de consideraciones:

  – Si bien, y como suele ser habitual, se propone que la simplificación de los Regímenes se haga de forma gradual, se propone –y esto es novedoso– la posibilidad de que parte de las consecuencias de la integración sean financiadas, en parte, por el sistema de Seguridad Social.
  – No deja de ser sorprendente que en el proceso de integración se pongan de relieve las particularidades que pueden presentar los Regímenes Agrario y del Mar, y no se mencionen, en cambio, las correspondientes al Régimen del Hogar, cuyos colectivos presentan una serie importante de dificultades para su integración en el Régimen General. [90]

– Se reproduce la redacción de la Recomendación 6.ª del Pacto de Toledo, en orden a que todos los trabajadores se incluyan, al final del proceso de integración, en el régimen de los trabajadores por cuenta ajena o en el régimen de los trabajadores por cuenta propia, según la naturaleza de su actividad. Con esta redacción surge el problema de si también se está incluyendo a los funcionarios, de modo que se termine con las diferencias de protección entre los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios y, lo que es más grave, si se mantienen las diferencias entre los funcionarios públicos, según el régimen de pertenencia. [91]

- Se postula que se continúen adoptando las medidas necesarias para evitar discriminaciones de la mujer que pudieran producirse en el Régimen Especial Agrario, profundizando en las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 2/2003. [92] La doctrina [93] ha venido señalado una discriminación directa por razón de género (por ejemplo, la contenida en el artículo 5.3 del Reglamento Agrario) pero, sobre todo, la existencia de unas discriminaciones indirectas [94], sufridas por las empleadas de hogar (colectivo mayoritario en esta actividad y, en consecuencia, en la afiliación al Régimen Especial de Empleados de Hogar) ya que en el mismo existen importantes diferencias, en especial si se efectúa una comparación con actividades similares encuadradas en el Régimen General (como es el caso, de la ausencia de la protección por desempleo, la no distinción entre contingencias comunes y profesionales o la enorme demora –el día 29 de la baja– en el comienzo de la percepción de la prestación económica de IT) sin que, a pesar de ello, las mismas no fueran tenidas en cuenta en el Acuerdo Social de 2001 pero, sobre todo, tampoco en la actualización del Pacto de Toledo.

3.5. Mejora de las bases de cotización.

En un sistema netamente contributivo, como es el sistema español de pensiones, la base de cotización constituye un elemento básico de la protección, en cuanto que aquélla constituye un parámetro esencial para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. Pero, a su vez, la base de cotización también es un elemento esencial en los ingresos contributivos, ya que las cuotas son el resultado de aplicar unos tipos de cotización (porcentajes) sobre la base (de cotización).

Desde la implantación del sistema de la Seguridad Social se establecieron unas modalidades de cotización que giraban sobre unas bases fijas o *tarifadas*. La evolución de estas bases, muy distantes de la evolución de los precios y de los salarios, motivó un fuerte distanciamiento de las bases de cotización y de los salarios, con la consecuencia de que las prestaciones económicas no lograban sustituir, de forma adecuada, los ingresos que los trabajadores perdían, de forma temporal o permanente, al producirse la situación protegida. Contra esta situación reacciona la Ley 24/1972, de 21 de junio, que prevé que las bases de cotización coincidan con los salarios hasta unos determinados topes o límites de cotización, sistema que no comienza a ponerse en funcionamiento real hasta el año 1979, con una especial incidencia a partir de 1983. No obstante, esa progresiva equiparación de las bases de cotización a los salarios reales, la existencia de topes de cotización –diferentes por categorías– producía una separación entre los tipos de cotización legales y los reales, con sus efectos en la com-

petencia de las empresas y en la transparencia en la determinación de los precios. [95] Para evitar este efecto, a finales de la década de los ochenta comienza un proceso de progresivo acercamiento de los topes de cotización.

Dentro de este proceso, el Pacto de Toledo consideró conveniente que la base de cotización coincidiese con las retribuciones percibidas, hasta un límite único, que constituiría el tope de cobertura. Para el cumplimiento de este objetivo, la Ley 24/1997 previó la aplicación, a todos los grupos de cotización, de un único de tipo de cotización que se iría aplicando de forma paulatina, pero que debía estar concluido en el 2002. [96]

A pesar de que se ha logrado ya el objetivo fijado, en la *reactualización* del Pacto de Toledo se efectúan dos consideraciones adicionales:

a) De una parte, se aconseja la mayor aproximación de las bases de cotización a los salarios realmente percibidos. La redacción de esta propuesta podría entenderse en el sentido de que la Comisión propone la supresión de los topes de cotización, de manera que, en todo caso, la base de cotización y el salario fuesen coincidentes, medida que, al menos para determinadas categorías y grupos, implicaría una fuerte subida de las cotizaciones y, con ello, los costes laborales [97], además de que ese incremento de cotizaciones afectaría a la posibilidad de incrementar los planes privados de pensiones (cuya potenciación también recomienda el Congreso de los Diputados).

Se entiende que la propuesta no se dirige a la coincidencia, en cualquier caso, entre salario y base de cotización, sino en una dirección más limitada, cual es que no se produzca una separación entre el crecimiento del tope de cotización y de los salarios (o, al menos, de los precios) de manera que se vaya originando un exceso de salario por encima del tope de cotización. Esta situación se ha venido produciendo como consecuencia de incrementar los topes de cotización conforme a la inflación prevista, mientras que los salarios lo hacían en base a la inflación real o por encima de ella. La desviación entre las previsiones de inflación y los incrementos reales de los precios estaba originando esa separación. Para evitar ese efecto, en los últimos años el incremento del tope se sitúa por encima de la previsión de la inflación. [98]

INCREMENTO PORCENTUAL DE LAS BASES MÁXIMAS R. GENERAL Y DEL IPC

Ejercicio	Base Máxima	IPC
1990	5,66	6,5
1991	5,00	5,5
1992	5,00	5,3
1993	5,20	4,9
1994	3,50	4,3
1995	3,50	4,3
1996	3,50	3,2

Ejercicio	Base Máxima	IPC
1997	2,60	2,0
1998	2,10	1,4
1999	1,80	2,9
2000	2,00	4,0
2001	2,00	2,7
2002	3,00	4,0

Otro de los objetivos que pueden incluirse en esta orientación se puede dirigir a corregir los mecanismos de cotización de muchos colectivos que basan su cotización en cuantías mínimas fijas o, cuando son voluntarias, la gran mayoría de los cotizantes eligen bases mínimas. En estos casos, se recomienda que las bases de cotización se aproximasen a los ingresos realmente percibidos en el correspondiente trabajo o actividad. [99]

b) De otra parte, se recomienda estudiar la situación de los Regímenes en los cuales la cotización mayoritariamente sigue efectuándose sobre bases mínimas, trasladando a la sociedad los efectos positivos de una mejora progresiva de las bases de cotización en las pensiones que se vayan causando. Seguramente, detrás de esa recomendación han de situarse las protestas de las asociaciones agrarias, frente al intento del Gobierno de aplicar, de forma obligatoria, a los trabajadores por cuenta propia del REASS las bases y tipos de cotización vigentes en el RETA, y que ha aconsejado que la medida únicamente sea de aplicación a los agricultores, que se afilien en el Censo Agrario, a partir del 1 de enero de 2004 (sin perjuicio de que los afiliados con anterioridad a dicha fecha puedan optar por mantener los sistemas de cotización del REASS o cotizar de acuerdo con las bases y tipos del RETA, si bien mediando un amplio período progresivo de adaptación).

3.6. Cotizaciones orientadas al empleo.

Desde hace varios ejercicios económicos (en un esquema iniciado con el Real Decreto-Ley 9/1997 [100], a partir del cual se modifican los programas anteriores y se establecen una serie de bonificaciones que sustituyen a las subvenciones a tanto alzado por contratación determinada) en los correspondientes Programas de Empleo se están incluyendo todo un conjunto de medidas, consistentes en la bonificación o reducción de las cotizaciones sociales (especialmente, las relacionadas con las aportaciones empresariales por contingencias comunes) que tienen como objetivo básico ayudar a la generación de empleo, con especial incidencia en el de carácter estable.

En la actualidad (Ley 53/2002) los colectivos que se benefician de los programas de fomento del empleo son: a) las contrataciones indefinidas con trabajadores desempleados, que estén inscritos en las correspondientes Oficinas de empleo, siempre que pertenezcan a unos colectivos específicos [101], b) las contrataciones indefinidas de trabajadores desempleados efectuadas por trabajadores por cuenta propia, dados de alta en el RETA [102] al menos desde el 1 de enero de 2002; c) las con-

trataciones, indefinidas o temporales, efectuadas por empresas y entidades sin ánimo de lucro en favor de trabajadores desempleados que se encuentren en situación de exclusión social [103]; d) las cooperativas o sociedades laborales que incorporen desempleados, siempre que la incorporación sea por tiempo indefinido y la entidad haya optado por un régimen de Seguridad Social de trabajadores por cuenta ajena [104]; e) la contratación de personas que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia doméstica por parte de algún miembro de la unidad familiar de convivencia; f) la transformación en contratos de duración indefinida de los contratos de duración determinada o temporales, así como la transformación en indefinidos de los contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea la fecha de su celebración y g) el mantenimiento del contrato indefinido de trabajadores con 60 o más años, y con una antigüedad en la empresa de 5 años.

Asimismo, existen otros colectivos que se benefician de reducciones de cotizaciones, como es el caso de trabajadores contratados como interinos para sustituir a trabajadores en baja como consecuencia de las situaciones de riesgo durante el embarazo o maternidad; la contratación de trabajadores minusválidos; o la exoneración de las cotizaciones en el supuesto de trabajadores que permanezcan en la actividad, tras el cumplimiento de los 65 años de edad y acreditando un mínimo de 35 años de cotización.

Los incentivos a los contratos anteriores consisten, por lo general, en una reducción de las aportaciones por contingencias comunes que han de pagar las empresas [105], cuyo importe (entre el 25 y el 100%) varía en función de los diferentes colectivos.

EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS CON BONIFICACIÓN DE LAS CUOTAS

Legislación	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ley 64/1997 y otras	872.741	1.028.724	877.147	472.909	259.617	240.343
Ley 50/1998 y RDL 5/1998		402.824	307.424	99.517	35.765	30.621
Ley 55/1999			452.845	418.494	124.277	70.677
Ley 12/2001 y otras				478.639	874.232	1.002.021
Otros				9.070	26.701	274
Total contratos	**872.741**	**1.431.548**	**1.637.416**	**1.478.629**	**1.320.592**	**1.344.126**

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2004.*

En este ámbito, el Congreso de los Diputados efectúa las siguientes consideraciones:

a) Se recomienda el mantenimiento de las medidas de bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones sociales, como instrumento útil para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquél.

b) Se aboga por reforzar las medidas de apoyo a la integración laboral y al desempeño profesional de la mujer, con el fin de incrementar sus tasas de ocupación de acuerdo con los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000, en las que se reflejó como objetivo situar la tasa de actividad en el 70%, lo que, en el caso de nuestro país, hace necesario el incremento de la baja tasa de actividad de la población femenina.

Años	Tasa actividad femenina
1980	27,2
1985	27,8
1990	33,4
1995	36,2
2000	39,9

c) De igual modo, se propone la intensificación del apoyo a los trabajadores de mayor edad, limitando el recurso a las prejubilaciones y desincentivando el abandono prematuro de la vida laboral, y todo ello en aras a conseguir la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, aplicando una política adecuada de cotización, si bien se propugna que las bonificaciones a las cotizaciones sociales se dirijan hacia el empleo estable e indefinido.

A pesar de los objetivos establecidos en la Cumbre de Lisboa, la Comisión Europea viene denunciando que no se cumplen los pasos necesarios e incluso que, en el 2002, se ha ido a un ritmo mucho más bajo que en años anteriores. La reducción del diferencial entre el punto de partida y los objetivos acordados se situó en una horquilla entre el 3,2% (Luxemburgo) y el 0,7% (Dinamarca), mientras que España lo reducía en el 0,7%, por lo que, al ritmo que se sigue será imposible llegar al objetivo fijado en el 2010. Para alcanzar el objetivo de Lisboa, Europa tendría que incrementar el empleo en 22 millones, mientras que en los últimos 5 años ha creado sólo 10 millones.

EL EMPLEO EN EUROPA Y LOS OBJETIVOS DE LA CUMBRE DE LISBOA

Sistema	Tasa actividad 2002	Diferencia al objetivo	Variación 2001-2002	Variación 1997-2002
Bélgica	59,9	10,1	– 0,1	3,0
Dinamarca	75,9		– 0,3	1,0
Alemania	65,3	4,7	– 0,5	1,7
Grecia	58,7	13,3	1,2	1,6
España	58,4	11,6	0,7	9,1
Francia	63,0	7,0	0,3	3,5
Irlanda	65,3	4,7	– 0,4	7,8
Italia	55,5	14,5	0,8	4,2

Sistema	Tasa actividad 2002	Diferencia al objetivo	Variación 2001-2002	Variación 1997-2002
Luxemburgo	63,7	6,3	0,6	3,8
Holanda	74,4		0,3	5,9
Austria	69,3	0,7	0,8	1,5
Portugal	68,2	1,8	– 0,5	2,6
Finlandia	68,1	1,9	0,0	4,8
Suecia	73,8		– 0,4	4,1
Reino Unido	71,7		– 0,1	1,7
UE	643	5,7	0,2	3,6

FUENTE: *Comisión Europea.*

3.7. La gestión de la Seguridad Social y lucha contra el fraude.

La modernización de la Administración Pública ha tenido una especial incidencia en el ámbito de la Seguridad Social, Administración pionera en el uso de las nueva tecnologías de la información y la comunicación, así como de la modificación de los usos y costumbres en la atención al ciudadano. En el nuevo Informe, el Congreso de los Diputados (a través de la reafirmación de los objetivos perseguidos en las recomendaciones del anterior Pacto de Toledo) propone la adopción de un conjunto de medidas en orden a la consecución de los objetivos y finalidades siguientes:

- Proseguir en la modernización de la Administración para conseguir una gestión de carácter integral del sistema de Seguridad Social, que posibilite que los ciudadanos tengan un conocimiento, lo más exhaustivo posible, de sus derechos y obligaciones para con la Seguridad Social, poniendo especial incidencia en las futuras prestaciones.

- La modificación de la estructura organizativa de la Seguridad Social, con una mayor integración de sus funciones gestoras.

  La organización gestora de la Seguridad Social deriva de la reforma institucional llevada a cabo en el año 1978 [106] que supuso una indudable mejora frente a los esquemas de gestión anteriores, a través de una especialización de funciones (mediante la atribución de grandes cometidos gestores a Organismos especializados), la concentración de funciones gestoras (en orden a evitar la enorme dispersión existente hasta entonces), la separación entre funciones propiamente de Seguridad Social de otras que difícilmente revestían ese carácter (y que pasaron a la esfera de gestión del Estado, como sucedió con las funciones educativas, gestionadas por las entonces Universidades Laborales, las correspondientes a higiene y seguridad en el trabajo, o las políticas activas de empleo), así como la centralización en un solo Organismo (la TGSS) de las funciones que conforman el régimen económico de la Seguridad Social, basado en la unidad económica y patrimonial y en la solidaridad financiera.

A pesar del avance de la reforma de gestión de 1978, sin embargo en la actualidad la situación gestora adolece de ciertos inconvenientes y deficiencias, a las que habría que añadir la modificación del panorama gestor ocasionado como consecuencia de las transferencias de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas [107]. De igual modo, a partir de la década de los noventa ha existido una variación sustancial en los modelos de gestión de los Organismos públicos, buscando unas formas de mayor descentralización y autonomía, en orden a la consecución de mayores grados de eficacia y eficiencia. Dentro de estos nuevos esquemas de gestión, destaca la aparición de las denominadas *Agencias*, organización que, procedente del mundo anglosajón, va teniendo presencia en nuestro país, con el establecimiento de Organismos como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria [108], la Agencia Española de Cooperación Internacional [109], la Agencia de Protección de Datos [110] o la Agencia del Medicamento. [111]

El mismo modelo de gestión se apuntó para la Seguridad Social, en el Acuerdo Social de 2001, en el que se preveía la creación de una Agencia de la Seguridad Social [112], a cuyo fin en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Acuerdo (es decir, antes del día 10 de abril de 2002) se debía haber presentado en el Congreso de los Diputados el correspondiente proyecto de Ley. [113] A pesar de tales compromisos explícitos y de los diferentes borradores de ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social [114], sin embargo la misma no se ha llevado a cabo durante la presente legislatura.

El Congreso de los Diputados sigue insistiendo en la necesidad de lograr una mayor integración orgánica (así como su racionalización) de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, con el objeto de avanzar en la idea de la simplificación y obtener nuevos logros en este ámbito, sin perjuicio de la delimitación competencial constitucional y estatutariamente definida. Bajo estas afirmaciones, parece seguir manteniéndose la idea de establecer un Organismo único que englobe las funciones que, en la actualidad, llevan a cabo determinados entes. [115]

• Se propugna lograr un mayor control en las prestaciones de IT e invalidez al objeto de evitar prácticas abusivas en relación con el acceso o el mantenimiento en el percibo de las mismas.

La prestación de IT [116] ha constituido en las dos últimas legislaturas la prestación *estrella* en la lucha contra el fraude social, respecto de la cual se ha ido adoptando todo un conjunto de acciones: algunas referidas al ámbito de la protección, otras a la de cobertura y, finalmente, otras de control, que han pretendido situar el gasto de esta prestación en los niveles adecuados a la realidad socio-sanitaria de la población española, entre las que se encuentran:

– La posibilidad de que las Mutuas pudieran gestionar la prestación de IT, derivada de contingencias comunes, cuando la empresa hubiese optado por efectuar tal cobertura [117]. En el mismo sentido, la cobertura en exclusiva, por parte de las Mutuas, de la prestación de IT correspondiente a los trabajadores por cuenta propia, a partir de 1998 [118].

– La facultad las Entidades Gestoras y de las Mutuas para que pudiesen efectuar reconocimientos médicos a los perceptores de la prestación de IT, suscribiendo los oportunos convenios con los Servicios de Salud, en orden a un control más eficaz en la gestión de esta prestación. [119]
– La posibilidad de que el INSS o el ISM pudiesen formular ante los Servicios de Salud propuestas de alta médica [120] en los procesos de IT o, alternativamente, formular directamente altas médicas en tales procesos, si bien a los exclusivos efectos de la prestación económica. [121]
– Además, el Acuerdo Social de 2001 previó una serie de medidas para cortar el uso indebido de la protección, las cuales se han ido incorporando al ordenamiento de la Seguridad Social. [122]

A pesar de las medidas adoptadas a partir de 1996, que tuvieron un reflejo positivo en la moderación del gasto en los ejercicios finales de la década, sin embargo a partir del año 2000 se observa una tendencia a un crecimiento importante de esta prestación, con incrementos superiores a dos dígitos [123], lo que es buena muestra de que, al igual que en los años 1990-1995, esta prestación sirve para fines diferentes para la que fue concebida.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL

(*Hasta 2002, en millones ptas.; desde 2002 en millones euros)*

Ejercicio	C. comunes	Increm.	Cont. profes.	Incr.	Total	Increm.
1994	502.984		58.515		561.499	
1995	495.260	– 1,53	66.447	13,50	561.707	0,01
1996	513.239	3,61	71.416	7,53	584.655	4,09
1997	475.578	– 7,36	76.275	6,86	551.853	– 5,62
1998	441.709	– 7,12	84.613	10,88	526.322	– 4,62
1999	455.771	3,17	98.899	16,90	554.670	5,40
2000	516.703	13,38	112.962	27,00	629.670	13,52
2001	588.042	13,80	123.806	9,65	711.848	13,04
2002	3.970,82	12,35	783,66	5,31	4.754,48	11,13
2003	3.825,32	– 3,65	797,43	1,75	4.622,75	– 2,77
2004	4.469,85	16,83	842,61	5,67	5.312,46	14,95

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la S. Social 2004.*

La evolución última del gasto de IT está poniendo de manifiesto la necesidad de que se tengan que adoptar medidas adicionales, que sirvan para controlar ese gasto, y situarlo en la realidad de la situación socio-sanitaria de nuestro país. [124]

- Por último, la adopción de las medidas que eviten el fraude en el acceso o el mantenimiento de las pensiones de incapacidad permanente. En esta prestación, aunque ya no se conoce la situación de fuerte descontrol de la misma, que la caracterizó en el período 1975-1985, sin embargo las tasas de invalidez por regímenes [125] siguen poniendo de relieve la existencia de colectivos que tienden, en mayor grado, a la *incapacitación* y, además, a una edad avanzada [126], sin que esa mayor tasa de invalidez tenga, en muchas ocasiones, una explicación objetiva.

- Por último, se aboga por impulsar las medidas de lucha contra la economía irregular, con especial incidencia en la utilización inadecuada de la afiliación al RETA por parte de trabajadores respecto de los cuales se dan las características de ajeneidad y dependencia propias de la relación laboral.

  En este ámbito, el nuevo informe no hace sino reiterar las cuestiones ya contenidas en el Acuerdo social de 2001, en el que se abogaba por la adopción de las medidas normativas necesarias en orden a la inclusión en el sistema de la Seguridad Social, a través del Régimen que corresponda, de los colectivos que estén excluidos legalmente, pero que de hecho utilizan medios y procedimientos inadecuados para ser incluidos en algunos de los Regímenes del sistema, normalmente en aquellos de menor cotización [127]; la articulación de medidas que eviten la inclusión indebida de trabajadores por cuenta ajena en el REASS, aunque no reuniese los requisitos establecidos en las normas especiales para tal inclusión [128], así como, por último, la necesidad de abordar la problemática originada por la integración en el sistema, como trabajadores por cuenta ajena o asimilados, de personas dedicadas a la realización de actividades carentes de las debidas licencias o permisos administrativos para el ejercicio de la correspondiente actividad laboral, por cuenta propia o por cuenta ajena, cuya inclusión en el sistema hoy está vedada y que para su inclusión legal se precisa que la falta de la licencia o del permiso no invalide la causa del contrato.

3.8. La potenciación del carácter contributivo del sistema.

Uno de los puntos básicos del Pacto de Toledo fue el de poner de manifiesto la necesidad de reforzar los principios de contribución y proporcionalidad, constituidos –junto con el de solidaridad– como los pilares del sistema de pensiones. En tal sentido, la Recomendación 9.ª de dicho acuerdo político se refiere a la necesidad de que las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado, evitando la falta de equidad.

PENSIONES DE JUBILACIÓN SEGÚN AÑOS COTIZADOS
POR REGÍMENES (%) NUEVAS ALTAS (2002)

Años cotiza.	R. General	R. Autónomos	Agrario (c. propia)	R. Hogar	Total
15	1,24	6,96	7,56	16,30	4,27
De 16 a 20	4,51	19,34	15,29	35,48	9,33

Años cotiza.	R. General	R. Autónomos	Agrario (c. propia)	R. Hogar	Total
De 21 a 25	6,35	15,87	11,30	21,85	8,91
De 26 a 30	7,80	15,47	10,57	12,69	9,29
De 30 a 35	8,54	12,89	10,14	5,63	9,30
35 y más	71,56	29,46	45,12	8,04	58,90

Se trata, en consecuencia, de ir modificando la situación actual que caracteriza el sistema español de pensiones, en el que no siempre a una mayor cotización se corresponde directamente un mayor nivel de protección, como se refleja en el cuadro siguiente.

TASAS BRUTAS DE SUSTITUCIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN ESPAÑA (EDAD 65 AÑOS)

Años cotizados	Base mínima	Base media	Base máxima
35	85	94	87
30	85	85	87
25	85	75	80
20	85	61	65
15	85	47	50

FUENTE: *Datos extraídos de* MONASTERIO ESCUDERO*, C.:* «La reforma…», *op. cit. pág. 46.*

Aunque nadie propone una modificación radical del sistema de reparto por otro de capitalización, sin embargo se propone que se vayan introduciendo determinadas reformas que, en el mismo sentido con que se van adaptando los sistemas de pensiones de los países de la UE, permita que nuestro sistema de pensiones pueda seguir haciendo frente a las necesidades de gasto que la propia evolución de ese sistema, unido al envejecimiento de la población, va a demandar. [129]

En esta cuestión, y aunque el Informe no se refiere a ella de forma directa, está implícita la revisión del período de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, cuestión que, en los últimos años, ha sido objeto de discusión sobre la incidencia que, en la cuantía de la pensión de jubilación, tendría que pasar, en la determinación de la base reguladora, desde los últimos 15 años de cotización a los últimos 35 años, reforma que para algunos estudios podría implicar una reducción de la cuantía de la pensión de hasta un 18%. [130]

A pesar de las medidas adoptadas en los últimos seis años, en el *reforzamiento del carácter contributivo del sistema*, se producen determinadas paradojas que habría que evaluar y, en su caso, modificar. Se trata, por ejemplo, de la situación de quienes han cotizado un mínimo de 15 años, a quienes se les reconoce el derecho a una pensión de jubilación equivalente al 50% de sus salarios,

mientras que a los que han cotizado por debajo de esa cuantía (incluso por un solo día de diferencia) pierden todo derecho a las pensiones del nivel contributivo, con lo cual no sólo se atenta contra la contributividad, sino también la de la solidaridad, en cuanto que los que han cotizado menos de 15 años, además de no tener derecho a pensión, financian una parte de las pensiones de aquellos otros mejor situados en el mercado de trabajo.

También podría entenderse, como no adecuada en su integridad al principio de contributividad, la regulación de la cuantía de la pensión en los supuestos de jubilación anticipada, de la cual se deriva que un trabajador que se jubila a los 65 años de edad, acreditando 20 años de cotización, recibe el mismo porcentaje de pensión (el 65% de la base reguladora) que otro que ha cotizado 35 años, pero que se ve obligado a jubilarse a los 60 años.

Para el Congreso de los Diputados, el principio de contributividad se entiende compatible con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión y con el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión como expresión del principio de solidaridad. Respecto de esta recomendación, dos consideraciones adicionales:

- En primer lugar, que sigue sin regularse el *tope de cobertura (*a que se referían el Acuerdo Social de 1996 y la Ley 24/1997) y que ha de fijar el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales de más representatividad.
- En segundo, que se aboga por el mantenimiento de diferentes cuantías de las pensiones mínimas, en el esquema establecido en 1984 (con la diferenciación entre pensiones mínimas con cónyuge a cargo y sin él) y en 1997 (con la implantación de una modalidad de pensión mínima en favor de los pensionistas de viudedad, con menos de 60 años y cargas familiares). En un esquema de cobertura de necesidades mínimas, si bien puede diferenciarse el nivel de protección en función de la existencia o no de cargas familiares, no lo es tanto que el mismo sea distinto, en razón de la edad de los pensionistas. [131]

3.9. Edad de jubilación.

La edad de jubilación, además de su íntima relación con las cuestiones ligadas al empleo [132], está estrechamente vinculada a la tasa de esperanza de vida existente en los países en los que opera cada uno de los sistemas de Seguridad Social. El incremento de la esperanza de la vida ha sido muy importante en la segunda mitad del siglo pasado, de lo que ha derivado una desconexión entre las edades de jubilación establecidas, en términos generales, en la primera mitad del siglo XX y la esperanza de vida de las personas que acceden a la pensión. Por ello, en los momentos actuales el período de percibo de la pensión de jubilación es mayor que hace 20 ó 30 años, situación provocada por dos motivos básicos: de una parte, porque la edad real de jubilación se ha adelantado; de otra, porque a partir de los 65 años se viven más años. [133] De ahí que se venga señalando las dificultades con las que pueden encontrarse los sistemas de pensiones en orden al abono de pensiones de jubilación durante largos períodos de tiempo.

La flexibilidad en el acceso a la pensión de jubilación es un tema que, con carácter general, empieza debatirse en el seno de los sistemas de Seguridad Social a mediados de la década de los setenta, coincidiendo con la crisis económica, dando lugar a determinadas iniciativas legislativas, tanto a nivel nacional, como en el marco de las Organizaciones internacionales. [134] En España, la cuestión de la jubilación flexible se recoge en el Pacto de Toledo, en cuya Recomendación 10.ª se alude a la conveniencia de que la edad de acceso a la misma debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y de progresividad, de modo que la jubilación no impida una presencia social activa del pensionista. Asimismo, la flexibilidad en la edad de jubilación ha sido abordada, en términos desiguales, por los dos Acuerdos generales, en materia de Seguridad Social, que han sido suscritos tras la aprobación del Pacto de Toledo. Si en el Acuerdo de 1996 la jubilación flexible quedó limitada a una valoración negativa de las jubilaciones anticipadas (proponiendo la adopción de medidas que desincentivaran las mismas, entrelazando al tiempo las políticas de pensiones y las de generación de empleo) por el contrario, el Acuerdo de 2001 introduce todo un conjunto de medidas, dentro de un concepto amplio de jubilación gradual, orientadas todas ellas a situar nuestro sistema de Seguridad Social en un entorno europeo, en el que se están estableciendo medidas en orden a que la jubilación esté dotada de caracteres de flexibilidad y progresividad, coordinando tales medidas con la repercusión que, cada vez con mayor incidencia, tiene la demografía en la evolución de los sistemas de pensiones.

En España, en el año 2002, únicamente el 43,61% de los nuevos pensionistas accedían a la jubilación en dicho ejercicio con 65 o más años de edad. A pesar de que, con anterioridad al 1 de enero de 2002, en España sólo se podía producir la jubilación antes de los 65 años si se había cotizado a la Seguridad Social antes del 1 de enero de 1967, lo cierto es que se estaba generando un altísimo porcentaje de jubilaciones antes de los 65 años. [135]

En este ámbito, en el nuevo documento parlamentario se efectúan las siguientes consideraciones:

a) El mantenimiento del sistema de jubilación flexible, así como la incentivación de la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, lo cual presenta ventajas para ellos, su entorno y el conjunto de la sociedad, que de esta forma puede aprovechar la experiencia y los conocimientos de estos trabajadores, teniendo además efectos positivos para el sistema de pensiones.

b) Lograr que el acceso real en el acceso a la pensión de jubilación (que, en la actualidad, apenas supera los 63 años) se aproxime a la edad legal (65 años).

c) Evitar cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tenga por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su actividad, ya que únicamente en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas, aunque determinadas formas de trabajo y colectivos por razón de su actividad o grado de discapacidad pueden obligar a contemplar consideraciones específicas en torno a la edad legal de jubilación. [136] La valoración negativa de la jubilación anticipada, unida a las bonificaciones o reducciones de las cotizaciones de los trabajadores de más edad, pretende incrementar la tasa de ocupación de las personas con 55 o más años.

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN TRAMOS DE EDAD

Año	55-59 años	60-64 años	> 65 años
1996	791.051	583.698	128.038
1997	809.150	573.718	113.198
1998	867.457	548.756	107.555
1999	957.247	525.107	105.355
2000	996.153	560.877	104.976
2001	1.050.581	557.474	104.935
2002	1.082.314	563.005	102.185
2003	1.151.610	611.077	100.325

FUENTE: *TGSS.*

d) Siguiendo ya un compromiso contenido en el Acuerdo social de 2001, se propone el estudio de la situación en la que se encuentran los pensionistas que accedieron a la jubilación anticipada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2001 y que se encuentran en una situación de mayor necesidad, en orden a posibilitar la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo.

Con ello, se apunta la problemática de las personas que accedieron a la jubilación anticipada, a partir de los 60 años, con largas carreras de cotización, pero que ven reducida su pensión, con carácter permanente, en un 40% (si se trata de jubilados anteriores al 5 de agosto de 1997 –fecha de entrada en vigor de la Ley 24/1997–) o del 35%, cuando se trata de personas que accedieron a la jubilación con posterioridad a dicha fecha, acreditando 40 años de cotización. Además, si estos trabajadores procedían del subsidio de desempleo (sin haber suscrito el Convenio especial) a la reducción de la pensión, por anticipar la edad de jubilación, se le sumaba el efecto de minoración de la base reguladora, al haber cotizado en los ocho años anteriores al hecho causante de la pensión, en función de la base mínima de cotización, con independencia del nivel anterior de las cotizaciones ingresadas. En estos casos, las asociaciones representativas de estos colectivos, así como las organizaciones sindicales (incluso a través de determinadas iniciativas parlamentarias), han venido reclamando un cambio en la regulación, de modo que, al llegar los trabajadores a los 65 años, se les recalculase la cuantía de la pensión.

Sin embargo, en este ámbito se sigue actuando con cautela, ya que el Congreso de los Diputados se limita a proponer el estudio de la actual situación de los pensionistas que accedieron a la jubilación en las circunstancias indicadas, sin efectuar ninguna propuesta concreta.

e) Por último, se recomienda evaluar y, en su caso, corregir las diferencias de prestaciones que se puedan producir en las jubilaciones anticipadas cuando existan análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo. Bajo esta fórmula se está poniendo de relieve las diferencias en la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación anticipada, así como la determinación de la cuantía de la pensión, cuando en el acceso a tal situación ha mediado previamente una voluntariedad del trabajador en la extinción de la relación laboral.

El artículo 161.3 LGSS (en la redacción inicial por el RDL 16/2001) condicionó la jubilación anticipada a que la extinción previa de la relación laboral no se hubiese debido a causa imputable al interesado. De igual modo, en la jubilación anticipada por *derecho transitorio*, la aplicación de coeficientes reductores más favorables (y de diferente cuantía en función de los años de cotización aceitados) se condicionaban a que en el cese en el trabajo no se hubiese debido a causa imputable al trabajador. No obstante, la Ley 35/2002 varió esta regulación permitiendo acceder a la jubilación anticipada (por la vía de los mecanismos del artículo 161.3 LGSS) aunque en el cese en la actividad laboral hubiese mediado voluntariedad, siempre que el trabajador, en virtud de acuerdo colectivo, hubiese percibido, al menos en los 24 meses antes de la solicitud de la pensión, una cantidad equivalente a la suma de los importes de las prestaciones que hubiesen correspondido por prestaciones por desempleo y de las cuotas a la Seguridad Social, a través del convenio especial. [137]

Sin embargo, la regulación anterior no se extendió a la jubilación anticipada por derecho transitorio (en las condiciones contenidas en la disposición transitoria 3.ª LGSS) por lo que los *trabajadores mutualistas* que quisieran jubilarse, a partir de los 60 años, y cuya relación laboral se hubiese extinguido de forma voluntaria, ven reducida la pensión en un 40%, aunque acreditase unos amplios períodos de cotización. Con la recomendación indicada, se pretende que se extienda a la transitoria 3.ª LGSS las precisiones del artículo 161.3 LGSS.

3.10. Prestaciones de viudedad y orfandad.

El sistema de Seguridad Social ha ido adaptando su cobertura a las necesidades cambiantes de la sociedad española. Las prestaciones de supervivencia han tenido, en los últimos años, una evolución en la que se ha tratado de atender más a las situaciones reales de necesidad que a la estricta contributividad.

En la nueva reformulación del Pacto de Toledo, se efectúa la orientación de la necesidad de una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia que se dirija en una doble dirección: por un lado, dar una cobertura efectiva a las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona; por otro, mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros ingresos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años.

DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE VIUDEDAD SEGÚN CUANTÍA

Cuantía (euros/mes)	Viudedad
De 0,01 a 200	16,62
De 200,01 a 250	7,72
De 250,01 a 300	8,12
De 300,01 a 350	7,10
De 350,01 a 400	37,44
De 400,01 a 500	9,14
De 500,01 a 600	6,04
Más de 600,01	7,82

FUENTE: *Presupuestos de la Seguridad Social para 2003.*

De los datos anteriores se desprende que más de tres de cada cuatro pensiones de viudedad no alcanzan los 400 euros mensuales, de lo que se desprende la idoneidad de seguir avazando en la mejora de esta clase de prestaciones.

No obstante, aparte de las formulaciones genéricas, no se establece ninguna precisión sobre la reformulación integral de la pensión de viudedad, en la que habrá que tener en cuenta: la amplia compatibilidad de esta pensión con la percepción de otras pensiones o de rentas derivadas del trabajo, que contrasta con la restricción existente en otras pensiones; si se mantiene el carácter contributivo de la pensión o, por el contrario y siguiendo las últimas reformas, se profundiza en la asistencialización de esta pensión (como, por ejemplo, restringiendo el acceso a la misma a que el pensionista tenga una determinada edad o soporte cargas familiares); el reconocimiento de la pensión a los supuestos de las uniones estables de pareja, acabando con la anómala situación de limitar la pensión a la existencia de un matrimonio (y que ha acabado convirtiendo la pensión en una especie de indemnización de un estado matrimonial previo, más que como una cobertura de situaciones reales de necesidad); o la modificación del reparto de la pensión, en los casos en que haya existido un matrimonio previo, disuelto por un divorcio, separación judicial o nulidad. Son todas ellas cuestiones que deberán ser abordadas en esta reformulación integral de la pensión de viudedad, si se quiere que la misma recupere su sentido protector.

De igual modo, se tiene en cuenta la problemática de la pensión de orfandad, la cual adolece de un reducido nivel de protección, debido, especialmente, a la parquedad de sus cuantías, ya que, tomando como referencia las pensiones en vigor en el ejercicio 2003, cerca del 60% de las mismas tenía una cuantía mensual que no llegaba a 200 euros.

Cuantía (euros)	Orfandad
De 0,01 a 200	59,67
De 200,01 a 250	8,82
De 250,01 a 300	5,84
De 300,01 a 350	4,49
De 350,01 a 400	14,15
De 400,01 a 500	4,68
De 500,01 a 600	0,77
Más de 600,01	1,38

FUENTE: *Presupuestos de la Seguridad Social para 2003.*

Teniendo en cuenta la realidad anterior, el Congreso de los Diputados insta a continuar profundizando en mejoras en las pensiones de orfandad, especialmente en los casos en los que la cuantía de la prestación es muy reducida. Con ser loable este propósito, sin embargo respecto de esta pensión nada se apunta sobre la conveniencia de una reformulación de esta prestación que coordine la misma con las prestaciones familiares por hijo a cargo (con las que guarda una fuerte similitud) así como elimine todo un conjunto de disfuncionalidades que se observan en su regulación actual (por ejemplo, la diferencia de trato en el mantenimiento del percibo de la pensión más allá de los 18 años; la diferente consideración de ingresos que incompatibilizan la prestación; el no acrecimiento de la pensión, en caso de orfandad absoluta, por el hecho de que los progenitores no hubiesen formalizado previamente al fallecimiento de uno de ellos una unión matrimonial, etc.).

3.11. Solidaridad y garantía de suficiencia.

Uno de los puntos esenciales de los sistemas de Seguridad Social, en general, y de los sistemas de pensiones, en particular, es la vigencia del principio de solidaridad, que se manifiesta, entre otros extremos, en la existencia de determinados suplementos, que tienen como finalidad incrementar las cuantías de las pensiones, que se han generado con las cotizaciones efectuadas, de modo que aquéllas alcancen unos importes mínimos, que permitan a sus beneficiarios un nivel mínimo de cobertura. [138]

El sistema español de Seguridad Social presenta todavía una situación de las pensiones, en las que se observa una escasa cuantía, motivada por el escaso importe de las bases por las que se ha cotizado durante décadas, muy alejadas de los salarios percibidos, así como el que se accediera a la pensión con períodos de cotización poco amplios, consecuencia de la falta de madurez del mismo, en la época de acceso a la jubilación.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS PENSIONES SEGÚN IMPORTE MENSUAL (JULIO 2003)

Importe	Incapac.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total	Total acumulado
< 150	2,09	2,08	3,68	45,81	25,77	4,15	4,15
De 150 a 300	16,55	11,14	26,41	26,51	22,84	16,40	20,55
De 300 a 400	14,95	5,29	9,94	7,60	35,19	7,68	28,23
De 400 a 500	18,72	41,16	41,97	17,03	4,99	38,07	66,30
De 500 a 600	10,29	6,13	7,21	1,05	3,56	6,66	72,96
De 600 a 900	18,87	9,62	8,13	1,36	5,30	9,81	82,77
De 900 a 1.200	9,50	9,86	2,55	0,42	1,77	7,49	90,26
De 1.200 a 2.000 .	8,59	13,45	0,11	0,22	0,58	6,87	97,12
Más de 2.000	0,44	1,27	0,00	0,00	0,00	2,88	100,00

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos Seguridad Social 2004.*

Ante este panorama, se comprende que el Congreso de los Diputados considere conveniente seguir reforzando el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones en la medida en que la situación financiera lo permita, así como que se proponga el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión, con especial incidencia en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo. [139]

Por último, se recomienda revisar la incompatibilidad entre la percepción del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y la pensión de viudedad con la finalidad de garantizar una suficiencia económica en casos de necesidad. Frente a la generosa compatibilidad de la pensión de viudedad del sistema de la Seguridad Social, la correspondiente al SOVI tiene un régimen rígido de incompatibilidad, de modo que la misma es incompatible con otra pensión del SOVI o del sistema. La nueva recomendación (que se inserta en una tradicional reclamación de colectivos de viudas del SOVI, así como en multitud de iniciativas parlamentarias presentadas) pretende dar a las pensiones del SOVI una regulación semejante a la pensión de viudedad del sistema.

Por último, llama la atención que, dentro de una recomendación dirigida a la solidaridad y a la suficiencia de las pensiones, no exista mención alguna sobre las pensiones no contributivas, las cuales adolecen de una escasa cuantía, lo que ha provocado –además de otras causas– que desde diferentes Comunidades Autónomas se hayan establecido complementos que incrementen la cuantía de aquéllas. [140]

3.12. Sistemas complementarios.

Una de las preocupaciones en la evolución de los sistemas de pensiones es que, al lado de los sistemas públicos, se desarrollen otros de naturaleza privada, que complementen los primeros, dando lugar a un mayor nivel de renta de los beneficiarios. [141] En este objetivo, la Recomendación 14.ª del Pacto de Toledo aboga por la incentivación de esta modalidad de pensiones, que contempla como complementaria y nunca sustitutiva del sistema público. [142]

En la misma dirección, en el apartado XIII del Acuerdo Social de 2001 se establecieron determinadas propuestas, tendentes al fomento de la previsión social complementaria, a través de planes de empleo, facilitando su desarrollo e implementación, a fin de facilitar la incorporación a los mismos de las PYMES y de los empresarios individuales y de sus trabajadores a planes de empleo [143] propios o de promoción conjunta por varias empresas [144] y de lograr una mayor implicación entre los planes de empleo y la negociación colectiva [145], en orden a compatibilizar el ámbito supraempresarial [146] con los acuerdos en el ámbito de empresa, para tener en cuenta las circunstancias específicas existentes en estos ámbitos de actuación. [147]

En España [148] se constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria y la necesidad de seguir reforzándola, siguiendo a tal efecto las orientaciones europeas, defendiendo el fomento de los sistemas privados de pensiones, eliminando los obstáculos fiscales a las pres-

taciones de jubilación transfronterizas. [149] En este objetivo, se insta a la modificación de la regulación de los sistemas complementarios, de manera que las personas que cambien de empleo o interrumpan su actividad laboral no pierdan sus derechos de pensión.

Se aboga por avanzar en el fortalecimiento de un sistema complementario de asistencia y prestaciones, externo a la Seguridad Social, de naturaleza voluntaria y financiado totalmente con aportaciones privadas independientes y no sustitutivas de las contribuciones obligatorias al sistema público de la Seguridad Social, para lo que se propone la adopción de las siguientes medidas:

a) Lograr una aproximación entre la regulación de los instrumentos de previsión empresarial y laboral y los planes de pensiones y seguros individuales.

b) Fomentar la extensión e incorporación en planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores, permitiendo una amplia cobertura de los sistemas de previsión complementarios sobre el conjunto de la población activa, incluyendo en ellos al sector público. [150]

c) Se estima que es la negociación colectiva una de las principales vías para la extensión de la previsión complementaria, abriendo a las pequeñas y medianas empresas la posibilidad de participar en planes de pensiones de promoción conjunta y seguros colectivos, con sistemas sencillos y flexibles, que permitan reducir los costes de gestión y administración.

d) Por último, regular un seguro de dependencia complementario de carácter privado, en línea con el mandato incumplido de la adicional 14.ª de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 2000.

Nada se dice, por el contrario, de los problemas que se están presentando en la actualidad para los sistemas privados de pensiones, de su rentabilidad escasa –cuando no negativa– así como de los altos costes de administración. [151] No deja de ser curioso que el propio Banco Mundial cuestione recientemente [152] la rentabilidad de los planes de pensiones, por lo que, aún considerándola aceptable, llama la atención sobre la excesiva dependencia de los mercados financieros. [153]

4. Las nuevas recomendaciones.

4.1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional.

La interrelación entre las denominadas *carreras laborales atípicas* y la normativa de Seguridad Social ha sido siempre compleja, cuestión motivada, dado que los sistemas de protección social fueron articulados en unos momentos en que la contratación laboral estaba basada en contratos estables y a tiempo completo, por lo que aquéllos se adecuan con dificultad con unas relaciones laborales, en las que el tiempo de trabajo puede ser reducido y/o discontinuo. [154]

La necesidad de adaptación de las reglas de la Seguridad Social a las nuevas modalidades de contratación laboral viene de antiguo, aunque su solución no deja de presentar dificultades, pues si bien el régimen jurídico aplicado a las primeras no debería diferenciarse, de manera fundamental, del resultante del contrato ordinario, existen dificultades de adaptación de las fórmulas de los regímenes de la Seguridad Social al trabajo atípico [155], modalidad que, en las dos últimas décadas ha tenido una importancia creciente en todo el ámbito europeo, de tal modo que puede señalarse que es el anterior trabajo típico (el de duración indefinida y a tiempo completo) el que se ha vuelto atípico.

% DE TRABAJADORES CON CONTRATO ATÍPICO SOBRE EL TOTAL DE TRABAJADORES EN EL SECTOR NO AGRARIO (1985 - 1996) [156]

Sistema S. Social	A tiempo parcial		Temporales		Autoempleo	
	1985	1996	1985	1996	1985	1996
Austria	7,0	14,9		8,0	11,4	14,4
Bélgica	8,6	14,0	6,9	5,9	15,9	15,4
Dinamarca	24,3	21,5	12,3	11,2	9,9	8,3
Finlandia	8,2	11,6	10,5	17,3	13,4	15,1
Francia	10,9	16,0	4,7	12,6	12,6	11,3
Alemania	12,8	16,5	10,0	11,1	9,2	9,6
Grecia	5,3	5,3	21,1	11,0	36,0	33,7
Irlanda	6,5	11,6	7,3	9,2	21,5	19,8
Italia	5,3	6,6	4,8	7,5	24,1	24,8
Holanda	22,7	38,1	7,5	12,0	9,1	11,2
Portugal	6,0	8,7	14,4	10,6	26,2	26,8
España	5,8	8,0	15,6	33,6	22,6	21,5
Suecia	25,4	24,5	11,9	11,8	9,0	11,7
R. Unido	21,2	24,6	7,0	7,1	11,4	12,6
Estados Unidos	18,4	18,3		2,2	7,5	11,5

Por ello, se ha reclamado que la adaptación de los mecanismos de protección social a las particularidades de estas modalidades de contratación no perjudique los derechos de protección social, ya que tales derechos, de no adaptarse su regulación a la forma de prestación de servicios, pasan a ser en la realidad diaria de difícil, cuando no imposible, acceso [157]. A tal finalidad, se ha propuesto la equiparación de la protección social de los trabajadores, cualquiera que sea la jornada realizada (punto 3.1. del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el empleo –AIEE–); que el trabajo a tiempo parcial no provoque una reducción de la protección social (Directiva 97/81 CE, sobre trabajo a tiempo parcial); que los niveles de protección social no contemplen singularidades de naturaleza peyorativa en relación con la ordenación basada en el trabajo a tiempo parcial; o que la adaptación de los mecanismos de Seguridad Social a los trabajos atípicos lleve a que la estructura protectora conduzca a una protección efectiva y no sólo teórica, de modo que los mecanismos de ordenación eviten un tratamiento agravante respecto a los trabajadores a tiempo completo. [158]

Además, estas modalidades *atípicas* de contratación pueden ser un remedio para poder incrementar la tasa de actividad de los trabajadores de edad, la cual es relativamente baja, al menos en comparación con la tasa de actividad de otras cohortes de edad. A nivel europeo – y según datos a mediados de 2002– la tasa de empleo de los trabajadores, con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años, se situaba en menos del 40% (es decir, 25 puntos menos que la existente entre los trabajadores de 15 a 64 años), no sobrepasando el 50% más que cuatro Estados (Suecia, Dinamarca, Reino Unido y Portugal), mientras que en otros dos –Bélgica y Luxemburgo– no alcanzaba el 30%.

TASA DE EMPLEO EN LA UE (2002)

Estado	Trabajadores entre 15 y 64 años			Trabajadores de 55 a 64 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
UE - 15	64,2	72,9	55,5	39,8	49,8	30,2
Zona euro	62,3	71,7	52,9	36,1	46,5	26,1
Bélgica	59,7	68,1	51,1	25,8	35,1	16,7
Dinamarca	76,4	80,2	72,8	57,3	64,2	49,9
Alemania	65,4	71,8	58,8	38,4	47,1	29,9
Grecia	56,9	71,7	42,7	39,2	55,1	24,4
España	58,4	72,8	44,0	39,8	58,4	22,3
Francia	62,9	69,6	56,4	33,8	38,1	29,6
Irlanda	65,0	74,7	55,2	48,0	65,1	30,7
Italia	55,4	68,9	41,9	28,6	41,1	16,9
Luxemburgo	63,6	75,5	51,5	27,9	37,6	18,1
Países Bajos	74,5	82,9	65,9	42,0	54,9	29,0
Austria	68,2	75,3	61,1	28,1	38,1	18,6
Portugal	68,6	76,3	61,2	51,4	62,4	41,8
Finlandia	69,1	70,9	67,3	47,8	48,1	47,5
Suecia	74,0	75,5	72,5	68,3	70,8	65,6
Reino Unido	71,5	77,7	65,3	53,3	62,1	44,7

Partiendo de esta realidad, el Congreso de los Diputados aboga por *estudiar* [159] la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio [160], y la incidencia de los mismos en los mecanismos de protección social, todo ello *sin merma del principio de contributividad*.

La otra recomendación en este ámbito no deja de ser sorprendente, tal como está formulada, ya que la Comisión insta a *prever con antelación* la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan períodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral. El contenido de la reflexión parece ir dirigida más a los propios trabajadores que a las Administraciones Públicas, los cuales deberán prever las consecuencias de una temporalidad

en el ejercicio de sus carreras profesionales o laborales. No se sabe bien cómo podrá llevarse a cabo esta recomendación, salvo que se esté dando una voz de alerta a los trabajadores sobre la necesidad de una planificación del ahorro, que compense la escasez de la prestación pública, como consecuencia de la intermitencia en la prestación de servicios y, derivado de ello, en la cobertura de la Seguridad Social contributiva.

4.2. Mujer y protección social.

El tema de la conciliación de la vida familiar y laboral, desde una perspectiva de equiparación de género, ha venido constituyendo uno de los puntos básicos de las modificaciones laborales y de Seguridad Social, con más declaraciones genéricas, que resultados obtenidos, teniendo en cuenta que para cumplir este propósito es imprescindible un fuerte cambio en las opiniones y actitudes sociales, familiares, laborales o empresariales. Ahora bien, si alcanzar un grado suficiente de conciliación de las responsabilidades familiares y laborales ha constituido un reto en las décadas pasadas, ahora se hace imprescindible, teniendo en cuenta las fuertes tensiones demográficas a que está siendo sometida la población española. [161]

Hay que tener en cuenta que, conforme a las previsiones demográficas, la población de mujeres, comprendidas entre 20 y 39 años, tramos estos de edad de los que proviene el 95% de los nacimientos, alcanzaba la cifra de 6.561.443 en el año 2000. La de 0 a 19 años, generación inmediatamente siguiente a la actual, suma 4.087.179 efectivos, es decir, menos de 2,5 millones.

El *aumento de la natalidad* aparece, pues, como imprescindible si se pretende mantener un sistema social basado en la solidaridad intergeneracional, pero se trata de que ese aumento sea compatible con un incremento de la tasa femenina de actividad, cambiando la tendencia de décadas, en la que de hecho ha existido una incompatibilidad entre empleo y maternidad, de modo que, cuanto mayor ha sido, entre nosotros, la tasa de actividad de la mujer menor ha sido el número de nacimientos que se ha producido.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD DE LA MUJER Y DEL NÚMERO MEDIO DE HIJOS POR MUJER

Años	Tasa actividad femenina	N.º medio de hijos por mujer
1980	27,2	2,215
1985	27,8	1,642
1990	33,4	1,362
1995	36,2	1,177
2000	39,9	1,238

FUENTE: *INE*.

De ahí que se requiera un cambio importante, ya que, al mismo tiempo es necesario un incremento de la tasa de fertilidad de la mujer española, ha de realizarse un incremento, también significativo, de su tasa de ocupación, y todo ello dentro de unas políticas que permitan la compatibilidad del ejercicio de la actividad profesional con las responsabilidades familiares, lo que va a originar un aumento espectacular de las políticas dirigidas a tales objetivos, como los cuidados de la infancia, atención a la dependencia, la conciliación de la vida laboral y profesional, etc.

A nivel europeo, mientras que la tasa de actividad de las mujeres, en edades comprendidas entre los 25 y los 64 años, se situaba en el 72%, en el caso de los hombres de la misma edad alcanzaba el 92%. En un reciente informe de la EUROSTAT [162], además de la edad y del sexo, entre los otros factores que inciden en la *tasa de inactividad* destaca el de las responsabilidades familiares. [163]

El Congreso de los Diputados se muestra timorato en el planteamiento de las medidas que den solución a los grandes retos (de todo orden) que se presentan en este ámbito, proponiendo únicamente:

a) Lograr una equiparación salarial entre hombres y mujeres, ya que este parámetro constituye un elemento esencial de la protección social futura, dado que las prestaciones económicas se calculan sobre aquél. [164]

b) Implantar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización para evitar que los costes y las percibidas como desventajas de asumir responsabilidades familiares constituyan un obstáculo a la natalidad en la medida en que redunden en penalizaciones o menores niveles de protección individual. Aunque en esta dirección, el proyecto de Ley de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social ha dado un paso más (al considerar como cotizado a la Seguridad Social los períodos de excedencia por cuidado de familiares), sin embargo sigue existiendo una distorsión entre la legislación laboral y la de Seguridad Social, ya que mientras que en la primera se prevé que una trabajadora pueda obtener una excedencia de hasta tres años, por nacimiento de hijo o adopción de menor, a efectos de Seguridad Social, sólo se considera como cotizado el primer año de esa excedencia. [165]

4.3. Dependencia.

El envejecimiento de la población, aparte de otras consecuencias, está poniendo de manifiesto la problemática de la dependencia [166], definida como «*un estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de la autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria*». [167]

La problemática de la dependencia, ligada esencialmente al envejecimiento de la población, consecuencia a su vez de la débil fertilidad y del incremento de la esperanza de vida, ha sido objeto de análisis en el seno de las Organizaciones internacionales de ámbito regional, básicamente por

el Consejo de Europa y por la UE. [168] Por ejemplo, para el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la protección de la dependencia debe enmarcarse dentro de unos objetivos generales dirigidos a:

a) Prevenir o reducir la dependencia, impidiendo su agravamiento y atenuando sus consecuencias.

b) Ayudar a las personas dependientes a llevar una vida según sus propias necesidades y deseos.

c) Por último, proporcionar una protección suplementaria a las personas dependientes, bien mediante la concesión de una prestación, bien mediante el acceso a los servicios existentes, la creación de servicios apropiados. [169]

Aunque la dependencia puede afectar a cualquier sector de la población, lo cierto es que la preocupación por esta problemática se ha visto agudizada como consecuencia del progresivo envejecimiento, fenómeno ante el que se pone de relieve la conveniencia de ir adoptando medidas que posibiliten la toma en consideración de esta realidad social. Situándonos en España, si en el año 1960, las personas con 65 o más años alcanzaban los 2,5 millones, aproximadamente, lo que venía a representar el 8% de la población española, actualmente han más que duplicado su peso en la estructura de la población española (superan los 6,3 millones, que suponen el 16% del total de la población). De la misma forma, las personas con más de 80 años se han duplicado en los últimos 20 años, y las previsiones señalan que volverán a duplicarse en el horizonte del año 2010. Ello está produciendo una demanda creciente de cuidados, que se ha producido en los últimos años, y que va a incrementarse de forma mucho más notable en los próximos, como consecuencia de factores demográficos, pero también de orden social y médico, entre los que podemos citar los avances médicos que llevan a unas mayores tasas de supervivencia de personas con enfermedades congénitas y enfermedades graves, o la mayor incidencia de los accidentes laborales y de tráfico.

TASA DE LA POBLACIÓN DE 65 Y MÁS EN RELACIÓN CON EL TOTAL

País	2000	2020
Alemania	16,1	21,7
Austria	15,4	19,9
Bélgica	16,7	19,8
Dinamarca	14,7	18,6
España	17,0	19,8
Finlandia	14,9	23,1
Francia	15,9	20,6
Grecia	17,1	20,6
Irlanda	11,2	14,5
Italia	18,0	23,2
Luxemburgo	14,6	17,9

País	2000	2020
Países Bajos	13,6	18,9
Portugal	15,3	17,9
Reino Unido	15,6	18,9
Suecia	17,3	22,1
Total UE	16,2	20,6

FUENTE: *EUROSTAT*.

La situación anterior también queda reflejada en valores absolutos, como se deduce de los siguientes datos:

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS (MILLONES DE PERSONAS)

País	2000	2020	2050	Increm. % 2000-2050
Alemania	13,6	18,3	21,6	58,9
Austria	1,3	1,7	2,3	76,9
Bélgica	1,7	2,2	2,7	58,8
Dinamarca	0,8	1,1	1,2	50
España	6,6	8,0	11,6	75,7
Finlandia	0,8	1,2	1,3	62,5
Francia	9,4	13,9	16,6	76,6
Grecia	1,8	2,2	3,1	72,2
Irlanda	0,4	0,6	1,1	175,1
Italia	10,3	13,2	16,1	56,3
Luxemburgo	0,1	0,1	0,1	–
Países Bajos	2,2	3,3	4,3	95,4
Portugal	1,5	2,0	2,9	93,3
Reino Unido	9,3	11,7	15,4	65,6
Suecia	1,5	2,0	2,3	53,3
Total UE	61,3	80,6	102,7	67,5

FUENTE: *EUROSTAT*.

Las mayores necesidades de las personas mayores dependientes vienen a coincidir en el tiempo con la crisis del modelo de cuidados informales a través de la familia, que tiene su origen tanto en los cambios en las estructuras familiares como en la progresiva y deseable incorporación de la mujer al trabajo, lo cual acarrea mayores demandas de cuidados formales o institucionales. Por una parte, exis-

te el objetivo de incrementar la tasa de actividad, sobre todo de los colectivos femeninos, dentro de las recomendaciones aprobadas por el Consejo Europeo; pero, de otro, esa mayor participación laboral de la población va a incidir, de forma importante, en la continuación de los cuidadores informales.

Frente a esta situación, se intenta poner remedio a través de los mecanismos de lucha contra la dependencia. Lo que antes eran ayudas dispersas (prestaciones económicas de la Seguridad Social por gran invalidez, residencias públicas de ancianos con escasos recursos, ayuda a domicilio, etc.) y subsidiarias del cuidado familiar, hoy se reclama que se reconozcan también de responsabilidad pública y para toda la población dependiente. [170] De ahí, por ejemplo, el planteamiento de reconocer la dependencia como una nueva rama protectora, del que también en España, aunque con cierto retraso respecto de otros países de la UE, se efectúan las correspondientes propuestas.

Según se pone de relieve en estudios de la UE [171], el efecto espontáneo del envejecimiento demográfico podrá incrementar el porcentaje de gastos públicos destinados a la sanidad y a la asistencia de cuidados de larga duración de 1,7 hasta 4 puntos del PIB, lo que representa un nivel de gastos públicos comprendidos entre un 7,5% –Italia– y un 1,21% –Suecia– (frente al intervalo del 5,5% y 8%, en 2000, para los mismos países).

GASTO PÚBLICO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN (% PIB)

Sistema	Gasto % PIB en 2000	Incr. gasto 2000-2050	
		Per cápita	Por trabajador
Bélgica	0,8	0,8	0,8
Dinamarca	3,0	2,1	2,5
Alemania			
España			
Francia	0,7	0,5	0,8
Irlanda	0,7		0,2
Italia	0,6	0,4	0,4
Países Bajos	2,5	2,2	2,5
Austria	0,7	1,0	1,1
Finlandia	1,6	1,7	2,1
Suecia	2,8	2,0	2,1
Reino Unido	0,7	0,8	1,0
UE	1,3	0,9	1,0

A pesar de que el problema de la dependencia muestra ya una generalización en toda la UE sin embargo las legislaciones de la Seguridad Social de cada uno de los países responden de una manera diferenciada a la protección del riesgo de la dependencia. En un intento de simplificación, dichas legislaciones se pueden agrupar en dos bloques:

a) El primero incluye los países en los que ya existe una regulación específica de la materia (como es el caso de Alemania, Austria, Luxemburgo o Francia). De los tres países que ya han establecido un mecanismo específico de cobertura de la dependencia (Alemania, Austria y Luxemburgo), se aprecia una gran similitud entre la cobertura ofertada en Alemania y Luxemburgo, mientras que en Austria se presenta una cobertura diferenciada.

En cuanto a los beneficiarios, los sistemas de Alemania y Luxemburgo coinciden en que todas las personas sujetas al seguro de enfermedad lo están igualmente al Seguro de Dependencia; en Austria, es preciso percibir una pensión de jubilación o de incapacidad y ser residente en el país para estar dentro del campo de aplicación del seguro de la dependencia.

b) El segundo grupo estaría formado por aquellos otros países en los que la cobertura de la dependencia se incluyen dentro de las políticas generales. Pocos son los rasgos comunes que presentan los mecanismos de cobertura de la dependencia en los países en los que no existe una protección específica de dicho riesgo. No obstante, se pueden diferenciar tres modelos básicos:

- El primero descansa sobre un seguro social universal (Dinamarca, Finlandia o Suecia) o sobre la práctica universalidad del seguro de enfermedad (Países Bajos).
- En los países del Sur de Europa, las prestaciones se otorgan tanto desde los propios mecanismos de Seguridad Social, como desde los más específicos de la asistencia social.
- Por último, en el Reino Unido e Irlanda las prestaciones dirigidas a la dependencia tienen una característica no contributiva.

También en España la situación de la dependencia comienza a ser grave. De conformidad con algunos datos [172], la situación de la dependencia en España revela que:

- 800.000 personas mayores sufren una dependencia grave o muy grave.
- 1.200.00 personas mayores requieren ayuda parcial.
- 180.000 requieren ayuda para comer.
- 1.250.000 precisan que les corten las uñas.
- 40.000 requieren ayuda para vestirse y desvestirse.
- O, 650.000 no son capaces de caminar una hora de forma continuada.

El apartado VIII del Acuerdo Social de 2001 abordó el tema de la dependencia, si bien desde un punto de vista doctrinal o de reflexión, pero sin establecer ninguna medida adicional que ponga los cimientos para abordar de formar real la protección contra dependencia, más allá de la consabi-

da creación de una Mesa específica, que analice los problemas y presente algún tipo de solución y en la que, consciente de la gravedad del problema y de la necesidad del concurso de la actuación de todas las Administraciones Públicas, debían estar representadas la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

A pesar de que el Acuerdo determinaba un plazo de tres meses desde la firma del Acuerdo [173] de una Comisión de trabajo con la participación de los ámbitos sanitarios y de servicios sociales de las tres Administraciones, cuyos trabajos deberían estar concluidos el 30 de junio de 2002 [174], por el momento no se ha procedido a llevarla a cabo. [175]

En esta importante cuestión, el documento parlamentario se queda en meras declaraciones formales, en las que se aboga por:

a) La configuración de un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia, en cuyo diseño debe existir una participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

b) La urgente regulación de la dependencia en la que se recoja la definición de la misma, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

c) Por último y alertando por dónde puede ir el futuro de la regulación de la dependencia se anuncia que, en determinados supuestos, podrá preverse la contribución de los usuarios para la financiación de estos servicios.

4.4. Discapacidad.

Dentro de las estrategias de viabilidad y modernización de los sistemas de protección social, en el ámbito europeo se pone el acento en la mejora de las estrategias de integración social, favoreciendo la integración social y laboral de los grupos desfavorecidos [176], dentro de los cuales en el año 2003 se ha adoptado la Resolución del Consejo UE, de 15 de julio de 2003, sobre el fomento del empleo y la inclusión social de las personas con discapacidad, en la que se recomienda la eliminación de los obstáculos que impiden la participación de las personas discapacitadas en la vida social y, en especial, en la laboral. [177]

En esta misma línea y en el marco de las nuevas recomendaciones del Pacto de Toledo se insiste en la necesidad de seguir avanzando en la cobertura protectora de este colectivo, para lo que se recomienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, prestar una atención especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de sus derechos en la materia, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social. [178]

Dentro de estas medidas, habría que situar las medidas de fomento a la contratación de personas minusválidas (que se recogen en los anuales Programas de fomento del empleo indefinido) así como en la reserva de cupos de empleo [179], para personas con discapacidad, en la línea establecida en la LISMI. De igual modo, la modificación del artículo 161.2 LGSS (a través de la Ley 35/2002) mediante el que se autoriza al Gobierno a reducir la edad de acceso a la pensión de jubilación a favor de los trabajadores minusválidos, cuando acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 65%. [180]

Además, se recomienda que, en el desarrollo de las diferentes políticas públicas, y en especial de aquellas vinculadas al sistema de protección social, se evalúe su impacto sobre las personas discapacitadas. [181]

4.5. Inmigración.

La creciente inmigración constituye uno de los fenómenos sociales a los que asistimos en los últimos años, fenómeno que, si bien representa un importante desafío para la sociedad, puede tener efectos positivos en la estabilidad del sistema de pensiones, al poder incrementar el número de activos. Pero se trata de una solución que seguramente tendrá efectos transitorios, ya que, una vez consolidada la presencia de un porcentaje importante de inmigrantes, su pirámide de población se irá aproximando a la de la población autóctona y aportará no sólo activos sino también pasivos.

Según el censo de la población de 2001, residían en España más de 1,6 millones de extranjeros, cerca del 4% de la población total, de los que casi el 80% son, por edad, activos potenciales y solo un 5,8% tienen 65 años o más (la mayor parte, pensionistas de países comunitarios). Es decir, la población inmigrante de hoy añade activos y contribuye a aumentar la natalidad (en los dos últimos años el 8% de los nacidos en España lo fueron de madre extranjera); sin embargo, con el transcurso del tiempo los cotizantes de hoy se convertirán en pensionistas, que se añadirán a los nacionales. Por ello, la inmigración será una solución puente –que deberá ser aprovechada– sobre todo en los momentos de mayor afluencia de pasivos, ya que, en la década de los cuarenta de este siglo, entrarán en la edad de jubilación las generaciones menos pobladas, con lo que el crecimiento del número de pensiones será inferior.

No obstante, en el nuevo Informe hay una preocupación por la entrada *ordenada* de población emigrante [182], así como por la adopción de las medidas que posibiliten su inserción laboral y social (y, con ello, al sistema de protección social) garantizando en este caso los derechos de Seguridad Social. [183]

4.6. El sistema español de pensiones en el marco de la UE.

Por último, el Congreso de los Diputados hace unas reflexiones sobre el sistema español de pensiones, en el marco de la UE, en el que se pone de relieve la necesidad de cumplir los objetivos prefijados (dentro del *método abierto de coordinación)* [184] en orden a que se asegure la capacidad de los sistemas para el cumplimiento de sus objetivos sociales, el mantenimiento de la sostenibilidad financiera y la satisfacción de nuevas necesidades de la sociedad.

Una mayor coordinación entre las políticas de protección social de los países de la UE tiene que responder, en primer lugar, a la coordinación de las diferentes políticas económicas de nuestros países en busca de una mayor estabilidad económica a nivel europeo y, en segundo lugar, al principio de libre circulación de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Congreso de los Diputados recomienda las siguientes actuaciones:

- Una mayor coordinación en las políticas sociales y laborales de los Estados miembros.
- Incrementar los principios de la portabilidad de las pensiones en el ámbito de la UE (en especial –aunque no lo señala expresamente el documento parlamentario– en las pensiones complementarias o profesionales).
- Propiciar una mayor información por parte de las oficinas públicas de empleo de los Estados miembros sobre el sistema de Seguridad Social aplicable a las ofertas de colocación y, en su caso, sobre la conservación de los derechos adquiridos en este campo.
- Una mayor coordinación de una política común europea de inmigración.
- Y, por último, incorporar una mayor eficiencia y cooperación entre las Administraciones.

NOTAS

1 Un análisis de las reformas recientes en los sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea en ANALISTAS DE RELACIONES INDUSTRIALES: «*Vientos de reforma en Europa*». *Relaciones Laborales* (RL) N.º 14. Julio. 2003. FERRERAS ALONSO, F.: «*El sistema de pensiones en Suecia (síntesis)*». *Tribuna Social* (TS) N.º 121. 2001, «*Adaptar la Seguridad Social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania*». *TS*. N.º 128-129. 2001, o «*La evolución de la Seguridad Social en la Unión Europea, con especial referencia a las pensiones*». *RL*. Mayo. 2002. De igual modo, en CORREIA CAMPOS, A.: «*Reformas de Seguridad Social en Europa*. *La contribución de la experiencia de América Latina*». *Foro de Seguridad Social*. N.º 4. 2001.
Un análisis de las estrategias que se van adaptando en los países de la Unión Europea en Comisión Europea: «*Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación de las pensiones*». Bruselas. 2003. 6527/2/02.

2 Con antecedentes previos en la cobertura de los riesgos profesionales de 1900.

3 Básicamente y en el ámbito de las pensiones, en 1939 y 1947 (implantación del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez; 1966: establecimiento del sistema de la Seguridad Social; 1972: Ley de Perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social; 1985: Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social; 1990: Ley de Pensiones no contributivas; 1997: Ley de racionalización y consolidación del sistema de la Seguridad Social; 2002: Ley de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible).

4 Se conoce como Pacto de Toledo el «*Informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse*», aprobado por el Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995. El contenido del Pacto de Toledo en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: «*Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados sobre la evolución del sistema de la Seguridad Social*». Madrid. 1995. Un análisis del Pacto de Toledo en BLASCO LAHOZ, F. J.: «*El Pacto de Toledo*». Tirant Lo Blanch. Valencia, 1998; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: «*De las oportunidades perdidas en la Seguridad Social por la ambigüedad y las urgencias políticas*». Civitas. N.º 81. Enero. 1997 o MONASTERIO ESCUDERO, C.: «*La reforma de pensiones: el Pacto de Toledo y su desarrollo posterior*», en Hacienda Pública. Número monográfico dedicado a «*Las pensiones en España*». Desde otra vertiente, en GONZALO GONZÁLEZ, B.: «*La renovación del Pacto de Toledo y el futuro de las pensiones: apuntes críticos y propuestas para la reforma de la viudedad*». *RL*. N.º 19. Octubre. 1999.

5 Así, en el Pacto de Toledo existe un rechazo a la sustitución del sistema público de pensiones basado en el reparto por otro caracterizado por la capitalización individual, así como la reducción de ese sistema a uno limitado a la cobertura de pensiones mínimas.
No faltan posiciones desde las que se solicita urgentemente la modificación del actual sistema, en cuanto que sus características básicas no van a poder sostenerse, entre otras causas, debido a los factores demográficos que pesan sobre la sociedad española, aduciendo además que el actual sistema de reparto es *un desfalco para las futuras generaciones y un atentado a la igualdad*. *Vid.* el artículo de RAIMUNDO ORTEGA. «¡*Es la demografía, estúpidos!*», publicado en el diario «*Cinco Días*» de 22 de agosto de 2003.

6 En el propio documento, se recoge una síntesis de las sesiones celebradas, de las visitas realizadas o de los estudios aportados a la Comisión y tenidos en cuenta para la realización del correspondiente Informe. Las comparecencias de políticos, altos cargos de la Administración, representantes de Gobiernos extranjeros, expertos, etc. en la Comisión no permanente se pueden analizar en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Comisiones. VII Legislatura. Los boletines se encuentran disponibles en la web del Congreso (*www.congreso.es*).

7 El contenido del Acuerdo de 1996 en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*: «Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social»*. Madrid. 1996. Un análisis parcial del mismo en FUENTE LAVIN, M. de la: «Razón financiera frente a razón social: la reforma del sistema público y el impulso al sistema privado de pensiones». *Aranzadi Social* (AS) N.º 16. Diciembre. 1998.

8 *Vid.* BLASCO LAHOZ, J. F. «*Comentarios a la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*. Valencia 1999 o CASTIÑEIRA FERNANDEZ. J.: «Reforma parcial de la Seguridad Social. Comentarios a las Leyes 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, y 66/1997, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 1998». *RL* N.º 8. 1998.

9 La adecuación de la financiación de las prestaciones de Seguridad Social a la naturaleza de las mismas encuentra su antecedente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuyo artículo 11 se adscribió la anterior transferencia genérica del Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y a la financiación de una parte del gasto de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas.
Un análisis de la reforma financiera de la Seguridad Social, operada por la Ley 24/1997, en BARRADA RODRÍGUEZ, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: «*La financiación de la protección social en España*. *A propósito del pacto de Toledo*». CES. Madrid. 1997; BELTRÁN MIRALLES, S. y SÁNCHEZ ICART, F. J.: «*Cuestiones sobre la financiación de la Seguridad Social*« en AA. VV.: *«Pensiones públicas*. *Problemas y alternativas*». Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1999; CONESA ROCA, J. y GARRIGA CLAVET, C.: «La financiación del sistema de Seguridad Social en España: efectos dinámicos de una posible reforma». En *Hacienda Pública*. Número monográfico dedicado a «*Las Pensiones en España*». Madrid. 2000; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «*El origen de los recursos financieros según la naturaleza de las prestaciones económicas de la Seguridad Social*», en AA. VV.: *«Pensiones públicas*. *Problemas y alternativas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1999 o PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J.: «La reforma financiera de la Seguridad Social en la ley 24/1997, de 15 de julio». *RL*. N .º 23. Diciembre. 1997.

10 El Fondo de Reserva y la propia Recomendación 2.ª del Pacto de Toledo tiene su antecedente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuyo artículo 24 –a través de la modificación del artículo 91 LGSS– ya se preveía que los excedentes que pudieran producirse en el sistema de la Seguridad Social se invertirían en fondos públicos, para atender a situaciones no coyunturales del sistema. Con una redacción semejante pasó a la Recomendación 2.ª del Pacto de Toledo y al nuevo artículo 91 LGSS, en la redacción incorporada por la Ley 24/1997.

11 Ley 23/2001, de 27 de diciembre. Un análisis de la misma en MERCADER UGUINA, J.: «Administrativización y contractualización de las leyes y sus efectos sobre las de acompañamiento (Comentario a las novedades en materia laboral y de Seguridad Social de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre)». *RL*, N.º 7. 2002 y PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en el año 2002 (Comentario a las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento, así como al Real Decreto-Ley 16/2001, sobre jubilación flexible». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Febrero. 2002.

12 Un análisis de la incidencia de las modificaciones de la Ley 24/1997 en la pensión de jubilación en CAPILLA BOLAÑOS, J. A.: «Las nuevas pensiones de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia tras las reformas legislativas operadas por la Ley 24/1997, de 15 de julio, Real Decreto 1647/1997, Ley 66/1997 y Real Decreto 4/1998, su configuración actual» *AL*. 1998. T. I. Pág. 464; DESDENTADO BONETE A.: «La reforma de la pensión contributiva de jubilación en la Ley 24/1997». *TS* N.º 95. 1998 95; GETE CASTRILLO, P.: «La Ley de Consolidación y Racionalización: un hito equivalente en la historia interminable del sistema de la Seguridad Social», en «La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social», en AA. VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F. Dir.). Valladolid. 1997; LÓPEZ CUMBRE. L.: «La reforma de la pensión de jubilación». *TS*. N.º extr. 94 y 95. 1998; PLANAS GÓMEZ, M.: «Pensión de jubilación del régimen general en aplicación de la Ley 24/1997, de 15 de julio». *TS*. N.º 80-81. 1997; SALVADOR PÉREZ, F.: «La racionalización de la pensión contributiva por jubilación», *RL*. N.º 12. 1998.

Respecto de la pensión de jubilación, *vid.* los artículos contenidos en el número 94 de TS Octubre. 1998, dedicado de forma monográfica a «La reforma de la pensión de jubilación» y en AA. VV.: «La pensión de jubilación». *Enciclopedia de Seguridad Social*. Edit. CISS. Valencia. 2002. *Vid.* también BARRIOS BAUDOR, G. y SEMPERE NAVARRO, A. V.: «La jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social». *AS*. Pamplona. 2000; BLASCO LAHOZ, J. F. , LÓPEZ GANDÍA. J. y MOMPARLER CARRASCO, M. A.: «*Curso de Seguridad Social*». Tirant Lo Blanch. Valencia. 2000; CAMOS VICTORIA. I. «La reforma de la pensión de jubilación y su incidencia en la política de empleo». *Revista Española de Derecho del Trabajo* (*REDT*) N.º 110. Marzo/Abril. 2002; MALDONADO MOLINA, J. A.: *La pensión de jubilación.* Tirant Lo Blanch. 2002 o PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J.: *La jubilación en la unificación de doctrina*. Madrid. 2001.

13 Frente a la regulación anterior en que, partiendo de un 60% a los 15 años, se incrementaba este porcentaje en un 2% por cada año adicional, el nuevo porcentaje pasa a ser del 50% a los 15 años; el 80% a los 25 años; y el 100% a los 35 años. Así, en los primeros 15 años de cotización se devengarán 3,33 puntos porcentuales por cada año completo; entre el año 16 y el 25, 3 puntos por año; y entre 26 y 35 años, se devengan 2 puntos más por año.

14 La revalorización de las pensiones conforme al IPC se establece, a nivel legal, por primera vez en el año 1985, a través de la Ley 26/1985, si bien únicamente para las pensiones causadas conforme a dicha legislación. Posteriormente, a partir de 1989, comienzan a establecer acuerdos con las Organizaciones sindicales y con otras Organizaciones de pensionistas a través de los que se establece la revalorización, para todas las pensiones, conforme a la evolución del IPC. Es en la Ley 24/1997 –siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo– en la que, por primera vez, se establece a nivel legal la revalorización automática de todas las pensiones, de acuerdo con la evolución del IPC.

15 Respecto de la pensión de viudedad *vid*. ALONSO OLEA, M: «*Sobre la tendencia hacia el carácter asistencial de la pensión de viudedad*» Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N.º 39. Madrid. 2003; ALONSO ALONSO, M. y REAL CALAMA, R.: «Pensión de viudedad: la realidad social protegible por esta prestación y examen de las situaciones actualmente protegidas en el vigente sistema de la Seguridad Social». *Boletín Oficial del Colegio de Abogados* de Madrid. N .º15. Junio. 2000; BLASCO LAHOZ, F. J.: «La última reforma de las prestaciones de muerte y supervivencia». *TS*. N .º 92. 1998, GALÁN DURÁN, C.: «El derecho a la pensión de viudedad en los casos de nulidad, separación y divorcio: la nueva redacción del artículo 174 de la Ley General de la Seguridad Social». *AS* N .º 9. Septiembre. 1998; GONZALO GONZÁLEZ, B.: «*La renovación del Pacto de Toledo y el futuro...*» *op. cit*. PANIZO ROBLES, J. A.: «Las pensiones de la Seguridad Social por viudedad y orfandad: últimas modificaciones legales», en GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «Seguridad Social y Familia». *La Ley*. Madrid. Diciembre. 1999. Págs. 117 y 139. PURCALLA BONILLA, M. A. y ROLDÁN ESTRADA, N.: «Régimen normativo vigente de la pensión de viudedad: propósitos, realidades y carencias de las reformas introducidas». *Revista Técnico-Laboral*. N.º 78. 1998; SASTRE IBARRECHE, R.: «Protección por muerte en el régimen general de la Seguridad Social: la necesidad de una reforma». *RL* N.º 39/1996.

Respecto de la pensión de orfandad, además, de las obras sobre las prestaciones de muerte y supervivencia antes citadas, *vid*. CASTILLA CASTILLA, A.: «Estudio sobre las modificaciones legislativas de las prestaciones de orfandad y en favor de familiares». *Información Laboral/Estudios y colaboraciones*. Lex Nova. Valladolid. 2001; LEONES SALIDO, J. M.: *Las pensiones de viudedad y de orfandad*. Granada. 1998; MENÉNDEZ SEBASTIÁN: *Pensiones de orfandad*. Edit. Pons. Madrid. 1999**;** RIERA VAYREDA, C: «*La pensión de orfandad*». Edit. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2000. SÁNCHEZ CASTILLO, M.: «Pensión de orfandad, recuperación del derecho a la misma por quienes lo perdieron por el cumplimiento de la edad de 18 años antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1997». *AS* Octubre. 1999.

16 A través de la Leyes 66/1997, de 30 de diciembre, y 55/1998, de 30 de diciembre, ambas de Medidas fiscales, administrativas y de orden social. Un análisis del contenido la Ley 66/1997 en el ámbito de la Seguridad Social, en MERCADER UGUINA, J.: «Racionalidad del derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.» *RL* N.º 5. 1998; PANIZO ROBLES, J. A.: «Novedades en materia de Seguridad Social incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de medidas fiscales, administrativas y del orden social de 1998». En *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 180. Marzo/1998; PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J.: «Los retoques en la parte general del Derecho de la Seguridad Social que introduce la Ley de acompañamiento de 1998». *RL* N.º 5 Marzo 1998. La reforma de 1999 puede analizarse en PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1999 y de acompañamiento». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 191. Febrero 1999.

17 Un análisis de la incidencia de la Ley 24/1997 en la pensión de incapacidad en DESDENTADO BONETE, A.: «La protección de la incapacidad permanente en la Ley de consolidación y racionalización de la Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N .º 4. Madrid. 1998.

18 Un análisis del Acuerdo mencionado en LÓPEZ GANDÍA, J.: «El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social: la renovación del Pacto de Toledo». *Revista de Derecho Social* (*RDS*). N.º 14. Abril/Junio. 2001; MONEREO PÉREZ, J. L.: «La nueva fase de desarrollo del Pacto de Toledo: el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de

protección social». *RL*. N.º 24. 2001; PANIZO ROBLES, J.A.: «Comentarios de urgencia al Acuerdo sobre el desarrollo y la mejora del sistema de protección social». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 218. Mayo. 2001, o PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J.: «Acuerdo de 9 de abril de 2001, sobre desarrollo del sistema de Seguridad Social como avance y revisión del Pacto de Toledo», *Información Laboral*. N.º 15. 2001.

19 La Unión General de Trabajadores no se sumó al pacto. Un análisis de las razones de la organización sindical, para no suscribir el Acuerdo, se encuentra en el artículo del Secretario General de dicha organización recogido en la revista FORO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. N.º 4.

20 De conformidad con lo previsto en el artículo 86.2 LGSS, en la redacción incorporada por la Ley 24/997.

21 De conformidad con lo previsto en la disposición transitoria 15 LGSS, en la redacción dada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Un análisis de la incidencia de esta Ley en la Seguridad Social en MERCADER UGUINA, J: «Administrativización...» *op. cit* y PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en el año 2002...» *op. cit*.

22 La incidencia en las políticas de empleo como consecuencia del Tratado de Amsterdam, en GÓMEZ MUÑOZ, M. A.: «Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Amsterdam y la Cumbre de Luxemburgo». *RL* N.º 7. Abril. 1998 o MARTÍN VALVERDE, A.: «Política social y política de empleo en el Tratado de Amsterdam». *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad Complutense. N.º 24. 1999

23 Entre las mismas se encuentran las bonificaciones de cuotas en el caso de trabajadoras que reinicien su actividad, tras la suspensión originada por maternidad biológica; la reducción de cotizaciones en favor de los trabajadores que prolonguen voluntariamente su actividad más allá de los 65 años; o la reducción de cotizaciones de los trabajadores con 60 o más años con contrato indefinido y que cuenten en la empresa con una antigüedad mínima de cinco años.

24 Para el ejercicio 2003, el Programa de Empleo se encuentra regulado en la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Un análisis del mismo en MERCADER UGUINA, J.: «La ley de acompañamiento para el 2003. Modificaciones en materia laboral». *RL*. 5 y 6, Marzo 2003 y PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en el año 2003 (Modificaciones introducidas en las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento»)«. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Febrero. 2003.

25 Son muestras de esta preocupación los siguientes documentos de la UE: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado (COM 2000, 622-C5-011/2001); Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social; Informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales y Opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (A5-0147/2001): o la Decisión de la Comisión, de 9 de julio de 2001, relativa a la creación de un Comité en el ámbito de las pensiones complementarias (2001/548/CEE). Todos estos informes pueden encontrarse en la web de la Unión Europea (*europa.eu.int)*

Vid. desde otra perspectiva ORTIZ PÉREZ, L.: «*El debate sobre el envejecimiento de la población y los gastos sociales*». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 5. 1997.

26 Un análisis de la evolución demográfica en España, así como la incidencia de la misma en los sistemas de pensiones en la comparecencia en el Congreso de los Diputados, de la Presidenta del INE y de los demógrafos J. A. CORDÓN y A. CABRÉ, en la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, N.º 63. 4 de octubre de 2000.

27 Un análisis de las posibilidades de incentivos a la permanencia en activo de los trabajadores, en BOLDRIN, M., JIMÉNEZ MARTÍN, S. y SÁNCHEZ MARTÍN, A. R.: «Sistema de pensiones y pensiones mínimas: incentivos a la permanencia en activo y evaluación de reforma». En *Hacienda Pública*. Número Monográfico dedicado a las «Pensiones en España». Madrid. 2000.

28 Conforme a los datos oficiales, en el período enero 2002 a mayo de 2003, unas 15.000 personas se han jubilado, de forma anticipada, siguiendo los mecanismos instaurados por la Ley 35/2002.

Vid. LÓPEZ CUMBRE, L.: «Anticipación de la edad de jubilación. El confuso tratamiento jurídico de las jubilaciones anticipadas». *TS*. N.º 94. Octubre 1998; PANIZO ROBLES, J. A.: «El final de una polémica: las nuevas reglas sobre la anticipación de la edad de jubilación. (A propósito del Real Decreto-Ley 5/1998, de 29 de mayo)». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 14. 1999; PUMAR BELTRÁN, N: y REVILLA ESTEVE, E.: «La nueva normativa de acceso a la jubilación anticipada para determinados colectivos de regímenes especiales en virtud de reglas de cómputo recíproco de cotizaciones». *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 95. Mayo/Junio. 1999 o VICENTE MERINO, A.: «La influencia de los fenómenos demográficos en la solvencia y estabilidad de los sistemas de protección social: la edad, factor determinante de la jubilación». En *Hacienda Pública*. Número monográfico dedicado a las «*Pensiones en España*». Madrid. 2000.

29 A través, primero, del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible y, posteriormente, por la Ley 35/2002, de 12 de julio, de igual nombre. Un análisis de ambas disposiciones en FUENTE LAVIN, M. de la: «Comentarios urgentes al Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre». *AS*. N.º 20. Febrero. 2002; GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M. A.: «Las recientes reformas de la Ley de la Seguridad Social: una guía comentada». *Justicia Laboral*. N.º 10. Mayo. 2002; PANIZO ROBLES, J. A.: «Las últimas modificaciones en las prestaciones de la Seguridad Social». *RL*. N .º 2. Enero. 2002 y «La Seguridad Social en el año 2002 (Comentario a las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento, así como al Real Decreto-Ley 16/2001, sobre jubilación flexible». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Febrero. 2002; TORTUERO PLAZA, J. L.: *Jubilación forzosa versus jubilación flexible (Reforma y propuesta de capitalización parcial)*. Civitas. Madrid. 2002 y «La pensión de jubilación: una reforma con múltiples lecturas» en AA. VV.: *Estudios jurídicos sobre la reforma de la Seguridad Social de 2001*. Santiago de Compostela. 2002. De igual modo, *vid*. LÓPEZ CUMBRE. L.: «El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 37. Madrid, 2002. Pág. 15 y ss.

Las normas legales señaladas han sido objeto de desarrollo reglamentario a través de los Reales Decreto 1131/2002 y 1132/2002, ambos de 31 de octubre. Un análisis de estas disposiciones reglamentarias en PANIZO ROBLES, J. A.: «Las modificaciones en la regulación de la pensión de seguridad social por jubilación (los nuevos mecanismos de la jubilación gradual y flexible)». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N .º 237. Diciembre. 2002; «La nueva regulación de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial (comentarios al RD 1131/2002, de 31 de octubre)». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N.º Extraordinario dedicado a la «*Jubilación flexible*». Madrid. 2002; «La nueva regulación de la jubilación parcial (un nuevo paso en el acceso gradual a la jubilación)». Ed. Lex Nova. *Justicia Laboral*. Noviembre. 2002.

30 Un análisis reciente del efecto en la distribución de la renta en España, motivado por las pensiones públicas en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: «Pensiones y redistribución de la renta en España. ¿Qué sabemos hasta ahora? De igual modo, los efectos distributivos territoriales de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, en GÓMEZ SALA, J. S. y SÁNCHEZ MALDONADO, J.: «La geografía de la Seguridad Social desde una perspectiva ciclo vital». Ambos trabajos en *Hacienda Pública*. Número Monográfico dedicado a las «*Pensiones en España*». Madrid. 2000.

31 En la actualidad, el porcentaje es del 48%, estando previsto –conforme al indicado Acuerdo– que el mismo llegue al 53% a lo largo de la presente legislatura.

32 Un análisis de estas reformas en ALONSO OLEA, M.: «*Sobre la tendencia hacia el carácter asistencial de la pensión de viudedad» Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 39. Madrid. 2003 y BLASCO LAHOZ, J. F.: «El RD 1465, de 27 de diciembre: Una reforma incompleta del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia». *Temas Laborales*. N.º 66/2002, MARTÍNEZ LUCAS, J. M.: «La reforma parcial de las prestaciones de muerte y supervivencia». *Actualidad Laboral*. N.º 24. 2002 y PANIZO ROBLES, J. A.: «Las últimas modificaciones ...» *op. cit*. o «La Seguridad Social en el año 2002...» *op. cit*. o RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. «Protección por muerte y supervivencia: cuestiones pendientes tras la promulgación del Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre». *Información Laboral/Legislación y Convenios Colectivos*. N.º 11. 2002.

33 Lo que para la doctrina constituye una prueba más de la asistencialización de esta pensión. *Vid.*, ALONSO OLEA, M.: «*Sobre la tendencia…*» *op. cit*.

34 Un análisis de esta regulación en PANIZO ROBLES, J. *A*.: «La mejora de la protección social de los trabajadores por cuenta propia. (Análisis del real decreto-ley 2/2003, de medidas de reforma económica y del real decreto 463/2003, ambos de 25 de abril)». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Junio/2003.

35 Para un análisis de la nueva regulación de la cobertura de los riesgos profesionales respecto de los autónomos incorporados en el RETA, *vid*. MARTÍNEZ LUCAS, J. A.: «La extensión de la acción protectora por contingencias profesionales al Régimen Especial de Autónomos». *AL* N.º 9. Marzo. 2003: MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: «Extensión de la acción protectora por contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (artículo 40.cuatro de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre)». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. Marzo. 2003 y PANIZO ROBLES, J. A.: «La mejora de la protección social de los trabajadores...» *op. cit*.

36 Esta Recomendación, superando la deficiente estructura formal del sistema de la Seguridad Social propone la adopción de las medidas que «*permitan, a medio o largo plazo, que todos los trabajadores o asimilados queden encuadrados bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena, bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia*» sin perjuicio de contemplar «*las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo*».

37 Un análisis de este Régimen Especial, además de en los Tratados y compendios de Seguridad Social, en BALLESTER PASTOR, I.: «Régimen Especial de trabajadores autónomos» En AA. VV. (coord. GARCÍA NINET. J. I.: *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*. Valencia. 1998; BLASCO LAHOZ, F. J.: *El Régimen Especial de los Trabajadores autónomos*. Valencia. 1995: BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPARLER CARRASCO, M. A.: *Regímenes especiales de la Seguridad Social*. Valencia. 2000; CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Regímenes Especiales. El Régimen de trabajadores autónomos». En AA. VV.: (coord. MONTOYA MELGAR, A.) *Curso de Seguridad Social*. 2.ª ed. Madrid. 2000; CEA AYALA, A. y SERRANO SUÑER, E.: *El Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social*. Madrid. 1995; GÓMEZ CABALLERO, P.: *Los trabajadores autónomos y la Seguridad Social: campo de aplicación y acción protectora en el RETA*. Valencia. 2000; PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J.: *La Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos (La cobertura del RETA)*. Civitas. Madrid, 1995 y VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Estructura del sistema de la Seguridad Social y protección de los trabajadores autónomos». *RL*. N.º 17. Madrid. 1995.

38 Un análisis de la incidencia de la reforma en PANIZO ROBLES, J. A.: «*La mejora de la protección de los trabajadores...*» *op. cit*. Las protestas suscitadas en los colectivos agrarios, por el anuncio de las nuevas cotizaciones –conforme al artículo 9 del RD-L 2/2003– ha dado lugar a que en el proyecto de Ley de medidas de reforma económica (resultado de la tramitación, como proyecto de Ley, del RD-L citado) la equiparación –con carácter progresiva –ya que la misma no se producirá, en su totalidad, hasta el 2018– únicamente se aplique a los trabajadores agrarios que se incorporen al REASS, a partir del 1 de enero de 2004, mientras que, respecto de los anteriores, se establece una opción por la aplicación de las nuevas cotizaciones o por mantener las modalidades de cotización anteriores.

39 Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y primeros años de la década siguiente, hubo varios intentos –estableciéndose las Mesas negociadoras correspondientes– de integrar a los colectivos del Régimen Agrario de la Seguridad Social en otros Regímenes (según la naturaleza de la actividad desempeñada), incluso, un mero intento de adaptación de la normativa del citado Régimen, intentos que no llegaron a fructificar.

40 Para el cumplimiento de una diferenciación, en contra de la mujer, existente en la legislación agraria, se ha modificado el artículo 2 del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social agraria, modificación llevada a cabo por el artículo 10 del RD-L 2/2003.
Un análisis del campo de aplicación del REASS, además de en los compendios de Seguridad Social, en AGUT GARCÍA, C.: «Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: Régimen jurídico del campo de aplicación». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N.º 15. 1995; CUBAS MORALES, A.: «El campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. N.º 12. 1993; HURTADO GONZÁLEZ, L. y MARÍN ALONSO, I.: *La Seguridad Social agraria*. Ed. Laborum. Murcia. 1999; LOPE ANIORTE, M. C.: «Las notas de habitualidad y medio fundamental de vida delimitadoras del ámbito subjetivo del REA. Una reforma pendiente». *AL* N.º 38. 2002; LUJAN ALCARAZ, J. L. «El ámbito de aplicación del Régimen Especial Agrario. Puntos críticos». *AS*. N.º 17. Enero. 2003.

41 *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*. Bruselas. Marzo 2003. Or 6527/703.

42 Como reflejaban las noticias periodísticas en los meses de mayo a septiembre, los proyectos de reforma de los sistemas de Seguridad Social planteadas en determinados países europeos (Alemania, Francia e Italia), que consisten básicamente, en una reducción de la cobertura y en un endurecimiento de los requisitos en el acceso o de la cuantía de las prestaciones, han dado lugar a manifestaciones ciudadanas, así como a la oposición de las organizaciones sindicales y determinados partidos políticos.

43 La progresividad en la aplicación de las reformas es una constante en los sistemas de Seguridad Social. Por ejemplo, las modificaciones habidas en el sistema de pensiones, reduciendo la *tasa de sustitución*, aprobada en 2001 en Alemania, no entrará en vigor hasta el 2011; de igual modo, las nuevas medidas aprobadas por el gobierno italiano respecto de la pensión de jubilación (incremento de la edad de acceso o el incremento de los años de cotización para conseguir los derechos máximos de pensiones) no tendrán plena vigencia hasta el ejercicio 2008. En España, por ejemplo, el paso para la determinación de la base reguladora de la pensión desde 8 años a 15 requirió un proceso de 6 años.

44 El nuevo Informe parece salir al paso de los técnicos y profesionales que, en base a estudios *objetivos e imparciales*, pretenden establecer las condiciones de las reformas venideras. En tal sentido, se refleja en el documento una afirmación de la Comisión Europea respecto de que la tarea de adaptar la Seguridad Social a las demandas y exigencias cambiantes *no se trata simplemente de una tarea para tecnócratas. Sin un liderazgo firme y un fuerte apoyo público a las medidas necesarias de reforma no será posible reconstruir unos sistemas de pensiones sólidos*.

45 En buena parte de ellos se avanzaba que el sistema de Seguridad Social estaría en déficit en el año 2000, llegando incluso algunos de ellos a situar este déficit en el 1% del PIB. La evolución del sistema de pensiones y la generación de excedentes ponen de relieve la falta total de adecuación entre esas previsiones a corto y medio plazo con la realidad de los hechos.

46 En las reformas que se vienen desarrollando en diferentes sistemas europeos –por ejemplo, Alemania, Italia o Suecia– el actual sistema de reparto se ha ido modificando mediante la introducción de elementos de capitalización.

47 La puesta en práctica de este método supone: establecer directrices para la Unión con calendarios específicos e indicadores concretos; plasmar las directrices en medidas de política nacional y regional y organizar controles y evaluaciones. (Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa; marzo de 2000). La Cumbre de Gotemburgo, celebrada los días 15 y 16 de junio de 2001, consideró que el mantenimiento de los sistemas de pensiones debería formar parte de esos objetivos principales y decidió aplicarles el método abierto de coordinación. De acuerdo con ello, promovió la realización de un Informe conjunto sobre pensiones, que habría de elaborarse por la Comisión y los Comités de Política Social y de Política Económica, con arreglo a este procedimiento; es decir, con objetivos y métodos compartidos por los distintos Estados miembros. Este informe, realizado a partir de fichas remitidas por cada país, se aprobó por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin), el 6 de noviembre de ese año, y se elevó, el 14 de diciembre, a la Cumbre de Laeken. El primer informe sobre la aplicación del método abierto de coordinación es el que se refleja en la nota n.º 1.

48 Para la aplicación de este método abierto de coordinación, se han establecido una serie de objetivos, a cuya consecución deben dirigirse los diferentes sistemas de Seguridad Social, aprobándose, de igual modo, los indicadores que permitan evaluar el grado de aproximación o divergencia de cada uno de los sistemas en la consecución de tales objetivos. Los objetivos son los siguientes: 1*) prevención de la exclusión social; 2) mantener el nivel de vida de los pensionistas; 3) promover la solidaridad intra e intergeneracional; 4) elevar los niveles de empleo; 5) la prolongación de la vida activa; 6) conseguir sistemas viables de pensiones en el contexto de finanzas públicas sanas; 7) posibilitar un ajuste equilibrado de las prestaciones y las cotizaciones; 8) garantizar que la gestión de los planes de pensiones, basados en la capitalización, sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero; 9) la adaptación de los sistemas de pensiones unos modelos de empleo y carreras profesionales más flexibles; 10) la consecución de una mayor igualdad entre hombres y mujeres; 11) por último, demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos venideros*.

49 Comisión Europea: COM (2000) 622 final, cit.

50 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: «*Proyección económico-actuarial del gasto en pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social y evolución prevista para las cotizaciones sociales*». Madrid. 2001.

51 Hay que diferenciar, en el cálculo de la tasa de dependencia (pensionistas sobre activos) entre número de pensiones y número de pensionistas, siendo mayor el primer parámetro, en función de la posibilidad de existencia de concurrencia de pensiones sobre un mismo pensionista. De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (*Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social. 2004)*, a julio de 2003, la situación es la siguiente:

Situaciones	N.º pensionistas	N.º pensiones a cargo S.S.
Pensión única S. Social	6.408.386	6.408.386
Pensión única de S. S. en concurrencia con otra ajena al sistema	219.487	219.847
Dos o más pensiones concurrentes de S. S.	593.504	1.196.671
Total	**7.221.737**	**7.824.904**

52 Aun cuando en el año 2040 la totalidad de la población entre 16 y 65 años estimada estuviera empleada –extremo prácticamente imposible– la relación entre activos y pasivos no llegaría ni siquiera a 1,9, incluso, con una tasa de ocupación del 75% (tasa superior a la fijada en la Cumbre de Lisboa) la tasa se situaría en 1,4 cotizantes por cada pensionista.

53 A partir de la década de los cuarenta llegarán a la jubilación los grupos de nacidos en los ochenta del siglo XX, que constituyen generaciones de reducidos miembros que, de esta forma, incrementarán en menor medida el número de pensionistas.

54 Como expresamente se recoge en el Informe, en los dos últimos años, el 8% de los nacidos en España lo fueron procedentes de madre extranjera, porcentaje que casi duplica el que constituye la población inmigrante frente a la población total.

55 Además de la baja tasa de natalidad, hay que tener en cuenta que la edad media de maternidad en España supera los 30 años, situándose como la más alta de Europa.

EDAD MEDIA DE MATERNIDAD EN LA UE

Sistema	1996	1998	2000	Sistema	1996	1998	2000
Dinamarca..............................	29,28	29,52	29,70	Luxemburgo...........................	29,16	29,25	29,28
Alemania	28,37	28,58	28,68	Holanda	30,15	30,25	30,29
Grecia	28,37	28,74	28,88	Austria	27,81	27,94	28,18
España	30,21	30,56	30,73	Portugal	28,23	28,35	28,65
Francia	29,12	29,32	29,40	Finlandia	29,35	29,45	29,49
Irlanda	30,28	30,44	30,57	Suecia	29,35	29,48	29,87
Italia	30,00	–	–	Reino Unido	28,17	28,32	28,50

FUENTE: *EUROSTAT.*

56 Este *autobombo* contrasta con las cifras que manifiestan el nivel en que se encuentra España, frente a la media de los países de la UE, y que revelan que el porcentaje del PIB dedicado a protección social ha caído, en los últimos 10 años, desde el 24% al 19,2. Aunque, a veces se intenta dar una explicación a este decrecimiento no por la vía de una reducción del gasto social, sino por un crecimiento del PIB, esta afirmación cae por su propio peso cuando se analiza el gasto por habitante, ya que si en 1993 España se encontraba en el 63% de la media de la UE, en el ejercicio 2000 se ha bajado al 60%. *Vid.* los datos suministrados por EUROSTAT, así como el estudio de VIÇENS NAVARRO. «*La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea*». Este estudio puede encontrarse en la web del propio autor *www.vnavarro.org*

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR HABITANTE EN LA UE
–En unidades de paridad de compra–

Sistema	1993	2000
Bélgica	5.395	6.458
Dinamarca	5.830	7.754
Alemania	4.985	7.025
Grecia	2.288	4.032
España	3.049	3.713
Francia	5.307	6.748
Irlanda	3.463	4.748
Italia	4.367	5.943
Luxemburgo	6.532	9.235
Holanda	5.528	7.004
Austria	5.143	7.395
Portugal	2.312	3.675
Finlandia	5.125	5.925
Suecia	6.316	7.367
Reino Unido	4.651	6.048
UE	4.668	6.155

FUENTE: *EUROSTAT.*

57 A lo largo del Informe, es constante el uso de expresiones como «*la Comisión constata*», «*la Comisión defiende*», «*la Comisión destaca*», «*la Comisión entiende*», etc.

58 En los términos establecidos en el artículo 86.2 LGSS, en la redacción introducida por el artículo 1 de la Ley 24/1997. Dicho artículo 86 ha sido objeto de nueva redacción por el artículo 68 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

59 Contados a partir de 1 de enero de 2002, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria 14.ª LGSS, en la redacción dada por el artículo 34.doce de la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La demora en la culminación de la financiación de los complementos a mínimos fue una de las razones que esgrimió UGT para la no firma del Acuerdo de 2001.

60 El artículo 14 de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, prevé: «*1. Cuando de manera excepcional se presenten en los presupuestos de los sujetos comprendidos en las letras a) y b) del artículo 2.1 de esta Ley* (entre los que se encuentra la Seguridad Social) *en posición de déficit, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes. 2. Cuando concurran situaciones económico-administrativas no previstas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, el Gobierno podrá remitir a las Cortes Generales un plan rectificativo del plan inicial.*

61 La Recomendación 1.ª del Pacto de Toledo alude a que la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo.

62 Artículos 14 y 17 de la Ley 18/2001, de 15 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria

63 Habrá que esperar a la forma en que se concreta ese *desideratum*, ya que el mismo puede presentar interpretaciones complejas. Por ejemplo, habrá que determinar si dentro de las medidas a financiar por la imposición general el período en que los trabajadores que se jubilan anticipadamente perciben la pensión de jubilación hasta el cumplimiento de los 65 años –edad ordinaria de jubilación–. No cabe duda de que ese período de percibo de la pensión produce distorsiones en el normal equilibrio del sistema de pensiones, a que se refiere el nuevo Pacto.

[64] El artículo 11 de la Ley 31/1990 (de Presupuestos Generales del Estado para 1991) dispone lo siguiente: «*Todo incremento de gasto en el Instituto Nacional de Salud... que no pueda financiarse por redistribución interna de sus créditos, ni con cargo al remanente afecto a la Entidad, se financiará durante el ejercicio por aportaciones del Estado*».

[65] A los efectos de determinación del gasto contributivo, se tiene en cuenta el gasto de prestaciones económicas, salvo el correspondiente a pensiones no contributivas, prestaciones familiares, prestaciones del síndrome tóxico, así como la parte del gasto de complementos a mínimos financiado por el Estado. Si se minorase todo el gasto de complementos a mínimos (que tiene la consideración de prestación no contributiva, de acuerdo con la propia delimitación contenida en la LGSS) el superávit del gasto contributivo sería mayor.

[66] En el dictamen del CES al proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la representación de CC.OO, así como los consejeros del Grupo 2 (representantes de las organizaciones empresariales de mayor representatividad) formularon un voto particular en el que instan a la regularización, a la mayor brevedad posible, de los préstamos mencionados, teniendo en cuenta la finalidad de los mismos. De igual modo, no han faltado críticas sobre la forma de generación de tales préstamos, así como de no proceder a la cancelación inmediata de los mismos. *Vid.* el artículo de ZUFIAR, J M.: «La deuda de la Seguridad Social», publicado en el diario *Cinco Días* del 24 de octubre de 2003.

[67] El apartado 1 del artículo 48 LGSS señala que «1. *Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año. Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior*».

[68] En el año 1995, en el estudio elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre «*La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*» se calculó el efecto sobre el gasto de pensiones producido por una actualización un punto por encima y un punto por debajo de la inflación, dando lugar a los siguientes resultados:

VARIACIÓN DEL GASTO EN PENSIONES % DE ACUERDO CON LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

Años	IPC – 1 punto	IPC + 1 punto
2000	– 4,7	+ 4,9
2005	– 9,2	+ 10,0
2010	– 13,5	+ 15,4
2015	– 17,6	+ 21,1
2020	– 21,5	+ 27,0
2025	– 25,2	+ 33,3
2030	– 28,7	+ 39,8

[69] En el nuevo Informe hay una insistencia –cuando no excesiva reiteración– a aludir en buena parte de las recomendaciones a la necesidad de preservar el equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social.

[70] Con esta precisión, se pretende salir al paso de la situación generada en los años 1997 y 1998, como consecuencia de la redacción dada al apartado 1.3 del artículo 48 LGSS (a través de la Ley 24/1997). Conforme a la misma, en los casos en que la revalorización inicialmente practicada –conforme a la previsión de inflación– fuese superior a la evolución real del IPC, los pensionistas se veían obligados a devolver el exceso percibido, descontando el mismo en la revalorización siguiente. Esta situación se produjo en los ejercicios 1997 y 1998, sin que, en cumplimiento de las previsiones legales, se obligase a los pensionistas a la devolución de lo percibido; con efectos de 1.º de enero de 1999, se procedió a la derogación de este apartado, con lo que las ganancias derivadas de una inflación real inferior a la prevista pasan a consolidarse a favor de los pensionistas. Esta circunstancia que no se ha producido tras la derogación del apartado 1.3 del artículo 48 LGSS, ya que a partir del ejercicio 1999 la inflación real ha superado siempre a la prevista.

[71] Según el Presupuesto de la Seguridad Social para 2004, el Fondo alcanzará los 13.000 millones de euros, cifra que el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en una reciente comparecencia, ha situado en 14.000 millones. *Vid.* las informaciones contenidas en los diarios «*Cinco Días*» (del 24 de octubre de 2003) y «*La Vanguardia*» (29 de octubre de 2003).

[72] En este ámbito, las organizaciones empresariales, coincidiendo con los últimos debates de la Comisión no permanente indicada, han venido efectuando reiteradas declaraciones en orden a que se produzca una reducción de las cotizaciones sociales, teniendo en cuenta, además, el superávit que se está produciendo en los últimos años en la modalidad contributiva del sistema de la Seguridad Social.

73 Con aumento en el caso de los contratos temporales.

74 Como señala Joaquín ALMUNIA en su artículo «Pan para hoy y para mañana» publicado en *El País*, del 10 de octubre de 2002.

75 También se incorporan al Fondo el exceso de excedentes derivado de la gestión por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes.

76 Este Comité tiene las funciones de formular propuestas de ordenación, asesoramiento, selección de valores que han de constituir la cartera del fondo, enajenación de activos financieros que lo integren y demás actuaciones que los mercados financieros aconsejen y el control superior de la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, así como elaborar el Informe a presentar a las Cortes Generales sobre la evolución de dicho Fondo.

77 Su función básica es la de asesor al Comité de Gestión, en orden a la selección de los valores que han de constituir la cartera del Fondo, formulación de propuestas de adquisición de activos y de enajenación de los mismos y demás actuaciones financieras del Fondo.

78 La Comisión de Seguimiento deberá conocer semestralmente la evolución y la composición del Fondo de Reserva, para lo cual el Comité de Gestión, la Comisión Asesora de Inversiones y la TGSS han de facilitar información sobre tales extremos con carácter previo a las reuniones que mantenga dicha Comisión.

79 Para ello, la Seguridad Social ha tenido que utilizar el concepto de *asimilado* a trabajadores en orden a la incorporación en el campo de aplicación, bien en el Régimen General, bien en los Regímenes Especiales, de nuevos sujetos o colectivos.

80 Como es el caso de los funcionarios interinos, contratados administrativos o socios de Cooperativas de trabajo asociado.

81 La diferencia entre *Régimen General y Regímenes Especiales*, que caracteriza la estructura del sistema de Seguridad Social, procede de la Ley de 28 de diciembre de 1963, de Bases de la Seguridad Social –Bases 3.ª y 17.ª– si bien se trata de una acepción foránea, importada del Derecho francés, de donde fue tomada por la Ley de Bases.
En Francia, se usa el término *régimen* para calificar el conjunto de instituciones relativas a un seguro social concreto. El 4 de octubre de 1945 se aprueba la Ordenanza 45.2259 sobre *organización de la Seguridad Social*, en la que la estructura de la misma se caracteriza por la existencia de una multiplicidad de *Regímenes Especiales* que se contraponían al *Régimen General*. Como explica DURAND en «*La política contemporánea de la Seguridad Social*», aunque inicialmente se había pensado en Francia para establecer un sistema de Seguridad Social siguiendo el modelo británico, no se pudo alcanzar la unidad, debido al deseo de respetar privilegios de determinados profesionales, la resistencia de los trabajadores independientes a la incorporación al Régimen General o los particularismos del mundo agrícola.

82 Si se tienen en cuenta no las pensiones, sino únicamente los pensionistas, el porcentaje de cobertura se eleva al 2,4.

83 Contenida en los artículos 41 y 42 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre y en el Real Decreto 463/2003, de 25 de abril. Un análisis de la incidencia de estas normas en PANIZO ROBLES, J. A. «La Seguridad Social en el año 2003...» *op. cit.* y «La mejora de la protección social...» *op. cit.*

84 De acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril, desarrollado por el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre.

85 En los términos contenidos en el artículo 40 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, cuyas previsiones son desarrolladas por el RD 1273/2003, de 10 de octubre. Un análisis de esta norma en PANIZO ROBLES, J. A.: «La ampliación de la protección social de los autónomos: la cobertura de los riesgos profesionales». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos).* Ed. Estudios Financieros. Noviembre 2003.

86 Este proceso se iniciará en 2004 y acabará en el 2018, en los términos señalados en la nota 38.

87 Como es el caso de los Acuerdos Sociales de 1996 y de 2001.

88 En el Acuerdo Social de 1996, ya se acordó la realización de un estudio sobre la situación del Régimen Especial Agrario, así como de las alternativas de su integración; de igual modo, en el Acuerdo Social de 2001, al tiempo que se efectuaba, con claridad, el destino de la integración de los trabajadores por cuenta propia del REASS dentro del RETA, señalaba la conveniencia de efectuar un estudio sobre las alternativas y las consecuencias de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del REASS. Por último, en la Ley de medidas de reforma económica (procedentes del Real Decreto-Ley 2/2003) también se establece que por el Gobierno se lleve a cabo un estudio sobre la situación del REASS.

89 Es de esperar que tales estudios *lleguen a buen puerto* y no corran la misma suerte de los estudios a que se hacía referencia en el Acuerdo de 1996, así como en los Acuerdos de 1997 y de 2001, en lo que respecta a los eventuales del Régimen Agrario, los cuales no han llegado a ver la luz.

90 Un análisis de estas dificultades, así como la realización de todo un conjunto de propuestas que posibiliten su incorporación al Régimen General –como corresponde a la naturaleza por cuenta ajena de la actividad desarrollada por los empleados de hogar– en TORTUERO PLAZA, J. L. y PANIZO ROBLES, J. A.: «Estructura del sistema de la Seguridad Social. Convergencia entre Regímenes». Fundación Alternativas. *Serie «Documentos de Trabajo del Laboratorio»*. Madrid. Junio. 2003.

91 Los funcionarios públicos están incorporados, a efectos de las pensiones, bien en el Régimen de Clases Pasivas, bien en el Régimen General. Un análisis de las consecuencias derivadas de esta diferencia de encuadramiento, así como de las posibles opciones para finalizar con las mismas, en la obra reflejada en la nota anterior.

92 En el mismo ya través de la modificación del artículo 2 de la Ley de la Seguridad Social agraria, se han eliminado las discriminaciones indirectas existentes, respecto de la incorporación de la mujer en el Régimen Agrario.

93 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «La necesaria reestructuración y simplificación de los Regímenes Especiales. Nuevas perspectivas tras la firma del Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social». *TS*. N.º 131. Noviembre 2001 o TORRENTE GARI, S.: *«La mujer y la protección social»*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Col. Seguridad Social. Madrid.

94 Sobre las discriminaciones indirectas, *vid.* BALLESTER PASTOR, M. A.: «Discriminación y trato diferenciado normativo por razón de sexo». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Número 12. 1993; CASAS BAAMONDE, M. E.: «De la igualdad de retribuciones por razón de sexo a la eliminación de las discriminaciones: el nuevo derecho antidiscriminatorio». *Relaciones Laborales*. N.º 23/24. Diciembre. 2002; CAVAS MARTÍNEZ, F.: *Avanzando por la senda de la igualdad entre géneros. (Noticia breve de la Directiva 2002/73/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE)». Aranzadi social*. N.º 13. Noviembre. 2002; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. I.: «*La mujer ante el Derecho de la Seguridad Social. Antiguos y nuevos problemas de la igualdad de trato por razón de sexo»*. Madrid. 1999; GUERRERO PADRÓN, T.: «Directivas comunitarias sobre el principio de igualdad entre hombres y mujeres y Seguridad Social». *TL* N.º 68. 2003; LOUSADA AROCHENA, J. F. «La prohibición de la discriminación sexual indirecta y su aplicación al derecho de la Seguridad Social». *AL* N.º 9. 1996, PÉREZ DEL RÍO, T.: «La protección frente a la discriminación en el derecho comunitario: las Directivas 2000/78/CEE y 2002/73/CEE. Modificación de la Directiva 76/207/CEE». *RDS*. N.º 19. 2002 y «La protección frente a la discriminación en el derecho comunitario: las D/2000/43/CEE, D/200/78/CEE y D/2002/73/CEE. Modificación de la D776/207/CEE». *RDS*. N.º 19. 2002; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «Discriminación por razón de sexo y embarazo de la trabajadora». *La Ley*. 1991 Vol. I e «Igualdad de género y políticas comunitarias». *RL* N.º 6. Marzo. 2000; SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y.: «El principio de no discriminación sexual en el Derecho Social comunitario ¿avance sustancial del Tratado de Amsterdam?». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* de Madrid. N.º 24. 1999; TARABINI-CASTELLANI AZNAR, M.: «El principio de igualdad de trato entre trabajadores y trabajadoras en materia de Seguridad Social. Las Directivas 79/7 y 86/378». *AL* Abril. 2000.

95 Dos trabajadores, percibiendo un mismo salario, sin embargo podían cotizar de forma diferente, por la existencia de topes de cotización distintos. Piénsese, por ejemplo, en dos trabajadores que percibiesen 1.500 euros/mes; no obstante, uno de ellos pertenecía a un grupo de cotización, en el que estaba establecido un tope de cotización de 2.000 euros; mientras que, para el segundo, el tipo de cotización se situaba en 1.300 euros. Establecido un tipo de cotización del 28,3%, en el primer caso, ese tipo legal coincidiría con el real, de forma que la cuota de ese trabajador se situaría en 424,5 euros, sin embargo, en el segundo de los supuestos, la cuota sería de 367,9 (28,3% de 1.300) con lo que, para el segundo trabajador, frente a un tipo nominal del 28,3, el tipo real de cotización sería del 24,53%.

96 La unificación total de los tipos de cotización se logra a través de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para 2002. Un análisis de esta cuestión, en PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en el año 2002...» *op. cit*.

97 En la actualidad, el tope de cotización esta situado en 2.562 euros/mes. Piénsese, por ejemplo, en determinados grupos directivos, cuya retribución supera los 3.600 euros brutos. Si todo el salario se sometiese a cotización, en este caso, la cuota de 725,04 euros, se situaría en 1.018,8 euros.

98 Esta situación se produce también para el ejercicio 2004, ya que en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, frente a una previsión de inflación del 2%, el tope de cotización a la Seguridad Social se incrementa en un 3%.

99 La situación anterior se produce en el caso de los trabajadores con contrato de formación (base de cotización fija) Régimen de Autónomos (la base es opcional, es decir los autónomos eligen la base por la que cotizan) Régimen Agrario, trabajadores por cuenta ajena y Empleados de Hogar (la base de cotización es de importe fijo –salario mínimo interprofesional–) Régimen Agrario, trabajadores por cuenta propia (base fija para los afiliados con anterioridad al 31-12-2003; base opcional –como en el RETA– para los afiliados a partir de esa fecha o quienes estando afiliados con anterioridad opten voluntariamente por acogerse a ésta última) Régimen del Mar (base fija para los trabajadores retribuidos a la parte) Régimen Minería Carbón (en la cotización por contingencias comunes, bases promedio de accidentes de trabajo por categorías y zonas mineras) o el Régimen de Clases Pasivas (la base de cotización es de importe fijo, según grupo funcionarial de pertenencia).

100 Sustituido posteriormente por la Ley 64/1997, de 26 de diciembre.

101 Como son mujeres desempleadas, con edades comprendidas entre los 16 y los 45 años; mujeres desempleadas –cualquiera que sea su edad– que se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino; desempleados inscritos ininterrumpidamente, en la oficina de empleo, durante seis o más meses; desempleados

mayores de 45 años, distinguiéndose, a efectos de las correspondientes bonificaciones –en los términos que posteriormente se indicarán–, entre los desempleados, con edades comprendidas entre los 45 y los 55 años y los mayores de dicha edad y hasta los 65 años; desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo, a los que les falte un año o más de percepción de la prestación en la fecha de la contratación; desempleados perceptores del subsidio por desempleo, en favor de trabajadores incluidos en el REASS; desempleados perceptores de la ayuda específica denominada renta activa de inserción o mujeres desempleadas inscritas en las oficinas de desempleo, que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto.

102 Un análisis del trabajo autónomo en España, en VALDÉS ALONSO, A.: «El trabajo autónomo en España: evolución, concepto y regulación». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 26. Madrid. 2001. *Vid.* del mismo modo, los artículos contenidos en el numero especial, dedicado al trabajo autónomo, en *RL* N.º 7/8. Abril. 2000.

103 A tales efectos, se entienden como sujetos a exclusión social, cuando el contratado pertenezca a alguno de los siguientes colectivos: perceptores de «*rentas mínimas de inserción*» o de cualquier otra prestación, de igual o similar naturaleza establecida en la respectiva Comunidad Autónoma; personas que, aun pudiendo ser beneficiarias de las prestaciones señaladas en el párrafo anterior, no puedan acceder a las mismas por falta del período de residencia o empadronamiento exigido, o bien porque hayan agotado el período máximo de percepción de la misma; jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, procedentes de instituciones de protección de menores; personas con problemas de drogadicción o alcoholismo, que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social; internos en centros penitenciarios, cuya situación penitenciaria les posibilite acceder a un empleo, así como los liberados condicionales y los ex-reclusos; menores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentren en situación de libertad vigilada y los ex internos.

Un análisis de las rentas de inserción en GARCÍA HERRERA, M.: «*Marginalidad. Estado social y prestaciones autonómicas*». Barcelona. Cedesc. 1999, MONEREO PÉREZ, J. y MOLINA NAVARRETE, C.: «*El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*». Ed. Comares. Granada. 1999. Para un análisis comparado, GARCÍA ROMERO, M.ª B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*. Madrid. CES. 1999.

104 Las Cooperativas, respecto de sus socios de trabajo o socios trabajadores, pueden optar, a efectos de Seguridad Social, por el Régimen de Autónomos o por el Régimen de trabajadores por cuenta ajena, correspondiente a la actividad desarrollada. *Vid.* la disposición adicional 4.ª LGSS, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, así como el Real Decreto 1278/2000, de 30 de junio, por el que se adaptan determinadas disposiciones de Seguridad Social para la aplicación a las sociedades cooperativas.

105 En el caso de la contratación de trabajadores interinos, trabajadoras en baja por maternidad o minusválidos, la bonificación alcanza a la totalidad de las cotizaciones.

106 A través del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

107 En la actualidad, las funciones y servicios del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) han sido traspasados a las Comunidades Autónomas; de igual modo, han sido transferidos a determinadas Comunidades Autónomas las funciones y servicios, correspondientes a sus respectivos territorios, del Instituto Nacional de la Salud, así como los referentes a la asistencia sanitaria de interior, que venía ejerciendo el ISM.

108 Creada por la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y aprobado su funcionamiento y puesta en práctica por la Orden del entonces Ministerio de Economía y Hacienda, de 25 de septiembre de 1991.

109 Articulada a través de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, cuyas funciones aparecen recogidas en el Real Decreto 1441/1996 (modificado por el Real Decreto 1660/1998).

110 Creada por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, cuyos Estatutos fueron aprobados por el Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo.

111 Creada por a Ley 66/1997, de 30 de diciembre, cuyos Estatutos están aprobados por el Real Decreto 520/1999, de 26 de marzo.

112 Aunque de la Recomendación 7.ª no se deduce que la mayor integración precise de un nuevo Organismo, sin embargo, desde la firma del Pacto de Toledo es una cuestión indiscutible que la mencionada Recomendación se refiere a una Agencia de la Seguridad Social, siguiendo el precedente de la Agencia Tributaria. La idea de la «*Agencia de la Seguridad Social*» caló de tal forma que, incluso, algunos partidos políticos –por ejemplo, el Partido Popular– incluyeron el compromiso de su establecimiento dentro del correspondiente programa electoral para la presente legislatura.

113 En cuya elaboración habrá de tenerse en cuenta, sin duda, el marco jurídico que, en el establecimiento de los Organismos públicos, prevé la LOFAGE, en su Título II, tanto en lo que se refiere a la clasificación de los mismos, como en lo que respecta al procedimiento a seguir en su creación.

114 De los que dio buena cuenta la prensa a lo largo del presente ejercicio. Incluso la creación de una Agencia de la Seguridad Social se incluyó en algún programa electoral (por ejemplo, el del Grupo Popular).

115 Como es el caso del INSS, la TGSS y el ISM. Dentro de dicha integración, cabría también incorporar las funciones relativas a la gestión de las prestaciones por desempleo.

116 Un análisis de las mismas en CAMAS RODA, F.: *«La Incapacidad Temporal: objeto y consecuencias de las últimas modificaciones legislativas»*. AL. N.º 2. Enero. 1999 o FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: «Problemas actuales de la incapacidad temporal». *TS* N.º 114. Junio. 2000.

117 En los términos contenidos en la disposición adicional 11.ª de la LGSS y en el Reglamento de Colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

118 En los términos reflejados en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado. Un análisis de estas reformas en BLASCO LAHOZ, F. J.: *«Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social»*. Valencia. Ed. Tirant Lo Blanch. 1999.

119 De conformidad con las previsiones contenidas en la disposición adicional 11.ª de la LGSS y en el artículo 78 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, disposición que tiene sus antecedentes en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de julio de 1996, sobre medidas de lucha contra el fraude social. Las previsiones legales están desarrolladas en los Reales Decretos 575/1997 y 576/1997, ambos de 18 de abril. Un análisis de los mismos en PANIZO ROBLES, J. A.: «El control de la incapacidad temporal: A propósito del Real Decreto 575/1997, de 18 de abril». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N 4. Madrid. 1997; PIÑEYROA DE LA FUENTE. A. J.: «Una nueva reordenación de la gestión de la Seguridad Social: las Mutuas y la Incapacidad Temporal». *RL*. N.º 14. Julio. 1997 y RUIZ LARREA, P.: «Las funciones de las Mutuas en materia de gestión de la prestación económica por incapacidad temporal, derivada de contingencias comunes». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 4. Madrid. 1997.

De igual modo, con fecha 30 de diciembre de 1997, se suscribieron entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, diferentes Convenios para el control de la gestión de la IT, en el marco del Acuerdo sobre financiación de la asistencia sanitaria para el período 1997-2001. A su vez, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre y dentro de las fuentes de financiación de los Servicios de Salud, estableció un fondo ligado al control de la incapacidad temporal ligado a la consecución de determinados objetivos en base a los convenios que se suscribiesen entre la Administración General del Estado y las respectivas Comunidades Autónomas. En desarrollo del mismo, con fecha 30 de diciembre de 2002, se suscribieron los oportunos Convenios entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas (salvo, Cataluña, Navarra y País Vasco) para el control de la IT, en el período 2002-2004. El Congreso de los Diputados es consciente de esta situación y, en tal sentido, aboga por el reforzamiento de las medidas de coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación por IT y los servicios autonómicos de salud que permitan un mejor control de las situaciones de IT.

120 En los términos contemplados en el artículo 78 de la Ley 13/1996 y en el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril.

121 De conformidad con lo establecido en el artículo 131 *bis* LGSS, en la redacción dada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, desarrollado por Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio. De acuerdo a tales disposiciones, los servicios médicos del INSS o del ISM pueden formular altas médicas en los procesos de IT, a los exclusivos efectos de la prestación económica, siempre que no medie oposición, expresa y en plazo, de la Inspección Medica del Instituto Nacional de la Salud u órgano equivalente de los respectivos Servicios Públicos de Salud. Un análisis de la reforma de 1998, en PANIZO ROBLES, J. A.: «De nuevo el control de la incapacidad temporal». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 187. Septiembre. 1998.

Un análisis de la gestión de la IT por las Mutuas en MARTÍNEZ-MACHUCA GIJÓN, M. A.: «La gestión de la incapacidad temporal por las Mutuas». *Relaciones Laborales*. N.º 3. Febrero 2001 o TORTUERO PLAZA, J. L.: «Las Mutuas y la Incapacidad Temporal». *Tribuna Social*. N.º 100. Abril. 1999.

122 Dentro de tales medidas, se recoge la de cortar la concatenación abusiva de la situación de IT con el desempleo, así como considerar como causa de extinción de la IT la negativa no justificada a acudir a un reconocimiento médico. Para el cumplimiento de tales medidas, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, procedió a modificar los artículos 131 *bis* y 22 LGSS. Análisis de la incidencia de esta Ley en PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en el año 2002...» *op. cit*.

123 Los datos correspondientes a 2003 son ilusorios, ya que se trata de cifras presupuestarias iniciales, muy distantes de la realidad del gasto, lo que se pone de relieve teniendo en cuenta que, en las previsiones de gasto para 2004, se prevea un crecimiento, sobre el ejercicio anterior, de más del 15%, a fin de poder compensar las desviaciones previstas para 2003.

124 Medidas que ya se han adoptado en otros países, y que van desde el hecho de situar en la empresa el pago de la prestación (o de un salario equivalente) durante un período de tiempo, que suele situarse en seis semanas o más (por ejemplo, Alemania, Austria o Reino Unido) o que el sistema de Seguridad Social *se desentienda* de la IT, situando la gestión y el control de la misma en las empresas (caso de Holanda).

125 De acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las tasas brutas de incapacidad, en su distribución por Regímenes, son las siguientes:

Régimen	1990	1995	2000	2001	2002
General	4,36	4,65	3,76	3,81	3,68
RETA	5,06	6,30	4,66	4,61	4,49
Agrario c. Ajena	12,14	13,00	9,04	8,82	8,72
Agrario c. Propia	23,77	17,45	12,70	13,42	12,40
Carbón	23,60	19,15	10,90	10,48	10,96
Mar	12,18	11,96	9,52	9,68	9,22
Hogar	28,99	24,70	11,20	9,80	8,45
Total	**6,29**	**5,99**	**4,43**	**8,45**	**4,24**

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la S. Social 2004*

126 De acuerdo con los datos de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2004, los porcentajes de los pensionistas de incapacidad permanente que acceden a la misma, con 55 o más años de edad:

Regímenes	I. total	I. absoluta	Gran invalidez	Total pensiones causadas con 55 o más años
General	40,95	39,21	35,77	40,10
RETA	54,60	57,11	52,90	55,57
Agrario	54,98	56,62	48,06	55,38
Mar	32,00	34,65	21,43	32,68
Carbón	5,22	18,00	50,00	9,58
Hogar	69,58	62,36	80,00	67,47
AT y EP	22,75	33,98	14,02	23,50
Total	**42,88**	**43,96**	**37,89**	**43,19**

FUENTE: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la S. Social 2004*.

127 Se trata, por ejemplo, de actividades como las de ayuda en el hogar, no contempladas actualmente en la legislación de la Seguridad Social y en las que se utiliza la vía de la inclusión en el Régimen de Empleados de Hogar, dada la menor cotización, para lograr una cobertura social adecuada.

128 Para llevar a cabo este compromiso, se aprobó el Real Decreto 459/2002, de 24 de mayo, por el que se modificó el Reglamento de inscripción de inscripción y afiliación, así como el Reglamento General de cotización, respecto del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

129 *Vid*. JIMENO SERRANO, J. F.: «El sistema español de pensiones: previsiones de gasto y medidas de reforma». En *Hacienda Pública*, número monográfico dedicado a las «*Pensiones en España*». Madrid. 2000. Para este autor, algunas de las medidas que podrían adoptarse son: desde la vertiente de la limitación del gasto, aumentar la edad de jubilación, la reducción de la tasa de sustitución, es decir, la relación entre la pensión y la base reguladora de la misma y la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora; desde la vertiente de la financiación: la constitución de un fondo de reserva suficiente y el traspaso de parte del actual sistema hacia fondos de capitalización.

130 FEDEA: «Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España». Madrid. 2003. Sus datos aparecen en el diario *La Gaceta de los Negocios* del día 12 de septiembre de 2003.

131 No parece que las necesidades cambien drásticamente entre los 64 y los 65 años (pensiones de jubilación, incapacidad o viudedad) o entre 59 y los 60 años (pensión de viudedad). Sin embargo, en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, las cuantías de las pensiones mínimas en las contingencias señaladas son muy diferentes.

132 TORTUERO PLAZA, J. L.: «Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa». *Tribuna Social*. N.º 107. Noviembre. 1999. El uso de la jubilación como herramienta que posibilita regular el mercado laboral no es algo nuevo, sino que es una cuestión que se acentúa en la última parte del siglo XX, en la que, como señala la doctrina, tras la jubilación se abre una nueva etapa en la vida de los pensionistas, ya que si la jubilación como expulsión –muchas veces involuntaria– puede ser vista como el *palo*, al tiempo la *zanahoria* no está únicamente en que la jubilación permite a los trabajadores que han alcanzado una determinada edad retirarse, aunque sea con des-

ventajas económicas en ocasiones, pero evitando la incertidumbre del desempleo, sino que, además, puede abrir caminos nuevos en la emancipación personal. *Vid.* BAZO, M.ª T.: «La institución social de la jubilación: de la sociedad industrial a la postmoderna». *AU*. Llibres. Valencia. 2001. Pág. 13 y ss.

133 El primer motivo –el adelantamiento de la edad de jubilación– con frecuencia se percibe como una conquista social, al tiempo que en las dos últimas décadas se ha producido un cambio de valores, consistente en que se prefiere tiempo libre y menos pensión a seguir trabajando y mayor pensión. La segunda causa (la mayor supervivencia a partir de los 65 años) se debe fundamentalmente a que las personas reciben más y mejor atención médica y porque tienen una alimentación más sana, o por ambas cosas a la vez; la menor dureza del trabajo probablemente también repercute favorablemente en una mayor esperanza de vida. *Vid.* FERRERAS ALONSO, F. «*La evolución de la Seguridad Social...*» *op. cit*. Pág. 67.

134 Como, por ejemplo, la Recomendación n.º 162 de la OIT, sobre los trabajadores de edad, de 23 de junio de 1980. Un análisis de las disposiciones de esta Organización internacional sobre los trabajadores de edad, en ACOSTA ESTÉVEZ, Jose B.: «La normativa de la OIT a favor de los trabajadores de edad: jubilación y prestaciones de vejez». *Revista Técnico-Laboral*. Año 2001. Vol. XXII. N.º 88 o CAMOS VICTORIA, J.: «La protección de la vejez en el ámbito de la OIT». *RL* N.º 18. 2001.

Vid. entre otros, la Comunicación de la Comisión Europea sobre «*La evolución futura de la protección social en una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*». COM (2000) 622. final. En la reciente *Cumbre de Barcelona (*Consejo Europeo), celebrada en marzo de 2002, se abogó por adoptar las medidas necesarias, en orden a que en el año 2010 se incrementase en cinco años la edad media en que se produce el cese efectivo en la actividad por parte de los trabajadores en la UE. En tal sentido, se recomienda la reforma de los sistemas de pensiones de los Estados europeos, a fin de configurar una jubilación gradual y flexible que incentive la elevación voluntaria de la edad real de jubilación, en concordancia con el hecho del aumento de la esperanza de vida, facilitando al tiempo la transición gradual de la plena actividad al retiro y estimulando la participación activa de los mayores en la vida pública, social y cultural. Las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona se encuentran en la web de la UE antes mencionada.

Vid. asimismo, el reciente Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas COM (2002) 9 final, solicitado por el Consejo Europeo de Estocolmo, sobre «*Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa*».

135 A pesar de que el beneficio de jubilación anticipada, al menos hasta el 1 de enero de 2002, sólo lo tenían quienes estuvieron afiliados a la Seguridad Social, como trabajadores por cuenta ajena, antes del 1 de enero de 1967, sin embargo este beneficio es el causante de que la mayor parte de las nuevas altas de jubilación se produzcan a partir de los 60 y años siguientes, inferiores a los 65, como ponen de relieve las cifras de la Seguridad Social:

DISTRIBUCIÓN DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN POR EDADES

Edad de acceso	1987	1990	1995	1997	2000	2002
< = 60 años	34,39	37,01	42,09	46,49	43,60	27,13
61 años	8,45	6,28	7,75	5,69	3,52	6,54
62 años	6,83	5,99	7,93	5,82	4,65	8,32
63 años	6,02	5,38	6,36	7,98	4,42	4,84
64 años	6,20	5,45	7,52	4,66	7,62	9,55
Total menos 65 años	**61,90**	**61,95**	**71,64**	**70,65**	**63,80**	**56,39**
65 y más años	38,10	38,05	28,36	29,35	36,20	43,61

FUENTE: *Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de Seguridad Social 2004.*

136 En los términos contemplados en el artículo 161.2 LGSS.

137 Hay que tener en cuenta que para el acceso a la jubilación anticipada se precisa que el interesado se encuentre en alta o en situación de asimilación al alta. Por ello, el trabajador que ha causado baja en la empresa y no ha pasado por la vía del desempleo tendrá que encontrarse en situación de asimilación al alta, mediante la suscripción del correspondiente Convenio especial. Esta figura ha sido objeto de nueva regulación a través de la Orden TAS/2865/ de 13 de octubre.

138 La pensión media tiene, además, diferencias básicas según territorios, que, a su vez, ponen de relieve las diferencias económicas regionales.

IMPORTE MEDIO (EUROS) DE LA PENSIÓN EN 2002 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC. AA.	Pensión media	% sobre la media
País Vasco	660,87	126
Asturias	632,11	121
Madrid	623,69	119
Ceuta	592,18	113
Navarra	574,26	110
Cantabria	541,67	103
Cataluña	540,88	103
Melilla	539,80	103
Aragón	536,32	102
Media	**524,09**	**100**
Castilla y León	504,20	86
La Rioja	502,61	96
Canarias	494,34	94
Andalucía	485,78	93
C. Valenciana	480,84	92
Castilla-La Mancha	479,89	92
Baleares	475,31	91
Murcia	467,61	89
Extremadura	446,97	85
Galicia	437,88	84

139 La evolución del número de pensiones con complementos por mínimos ha sido la siguiente:

Ejercicio	N.º pensiones	% total pensiones
1990	2.446.402	39,54
1995	2.563.848	36,42
2000	2.402.321	31,41
2001	2.405.837	31,18
2002	2.372.263	30,44
2003	2.328.942	29,76

140 Complementos que han sido calificados como conformes a la Constitución y al reparto de competencias Estado/Comunidades Autónomas por la STC 239/2002, de 12 de diciembre. Frente a esta práctica, a través del artículo 1 del proyecto de Ley de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, se da nueva redacción al artículo 38 LGSS, indicando que tales complementos forman parte de la Seguridad Social y, por tanto, competencia del Estado.

141 Las relaciones entre los sistemas públicos de pensiones y los sistemas complementarios en MONEREO PÉREZ, J. L.: *El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados*. Civitas, N.os 88 y 89. Mayo/Junio. 1998; CASTRO ARGÜELLES, M. A.: «El papel de los planes y fondos de pensiones en el sistema de previsión social». *AL*. N.º 25. 1999. También, LÓPEZ CUMBRE, L.: *Pensiones privadas y Seguridad Social: una relación controvertida* y GARCÍA MURCIA, J.: «El espacio de las pensiones privadas», ambos en AA. VV.: *Pensiones públicas. Problemas y alternativas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1999.

142 No obstante, en las últimas reformas europeas, uno de los puntos comunes es la de la introducción de elementos de capitalización en los sistemas de pensiones, tal y como ha sucedido, por ejemplo, en los casos de Alemania o Italia. Un análisis de las posibilidades de la privatización total o parcial de las pensiones públicas en España, en el estudio teórico de HERCE SANMIGUEL, J.: «La privatización de pensiones en España». En *Hacienda Pública*. Número monográfico dedicado a las «*Pensiones en España*». Madrid. 2000. *Vid*, además, GARCÍA VIÑA, J.: «El futuro de la Seguridad Social en manos de los sistemas complementarios». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 242. Mayo 2003.

143 MONEREO PÉREZ, J. L.: *Los planes de pensiones del sistema de empleo*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia. 1998.

144 ARADILLA MÁRQUEZ, M. J.: «Los instrumentos normativos para la previsión complementaria en la empresa». En AA. VV.: *Pensiones Públicas, Problemas y alternativas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1999.

145 *Vid.* ROMERO BURILLO, A. M.: «La negociación colectiva como fuente creadora de la protección social privada y libre». En AA. VV.: «Pensiones públicas...» *op. cit*.

146 Un análisis de los compromisos de pensiones en la realidad de los grupos de empresas en LÓPEZ CUMBRE, L.: «Concentración empresarial y compromisos de pensiones. Una regulación reglamentaria indirecta del grupo de empresas». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 209/210. Agosto/Septiembre. 2000. De igual modo, MONEREO PÉREZ, J. L: «El texto refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones 1/2002: la cristalización de las direcciones fundamentales de la política de reforma social». *Revista de Derecho Social*. N.º 22. 2003 y MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A. M.: «*Los planes y fondos de pensiones ante las nuevas formas de organización de la empresa»*. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 245-246. Agosto/Septiembre. 2003.

147 Para llevar a cabo buena parte de las medidas, se modificó la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, cuyo texto refundido ha sido aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

148 El desarrollo en España es mucho menor que en los demás países de la UE, como se deduce del cuadro siguiente, correspondiente al ejercicio 2000:

Fondos de pensiones privadas (en % PIB)	
Holanda	115,1
Reino Unido	106,1
Irlanda	59,1
Dinamarca	45,2
Suecia	42,7
Finlandia	19,7
Portugal	13,4
Alemania	6,8
Italia	6,7
Francia	5,1
Austria	3,3
Grecia	3,0
España	2,4

149 *Vid*. Comunicación de la Comisión de 11 de mayo de 1999 «Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones –resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre sistemas complementarios de pensiones en el mercado único–» (COM 1991,134 final). *Vid.* también Comunicación de la Comisión de 19 de abril de 2001 *«La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo»* (COM 2001,214 final).

150 En este ámbito, se está debatiendo el futuro Plan de Pensiones de la Administración General de Estado, establecido en los Acuerdos suscritos en 2002 entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública.

151 No obstante, también surgen voces que alertan sobre los peligros de ir sustituyendo, aún por la vía de la complementación y parcialmente, los sistemas de reparto introduciendo mayores dosis de capitalización, indicando las fuertes pérdidas que han experimentado los sistemas de pensiones, basados en la capitalización, como puede ser el caso del sistema americano, en el que los fondos de pensiones, en los últimos cuatro años, han perdido el equivalente al 13% del PIB. *Vid*. ZUFIAUR, J. M. «La quiebra de otras pensiones». Artículo publicado en el diario *Cinco Días* de 26 de septiembre de 2003. De igual modo, la prensa viene advirtiendo sobre los problemas en los derechos futuros de pensión, en los casos de modificaciones de los mercados financieros. De esta forma y ante el anuncio del gobierno argentino de ofrecer una quita equivalente al 75% del valor nominal de la deuda, las AFJP señalan que los futuros pensionistas podían perder hasta el 30% de sus ahorros y, con ellos, del valor de sus pensiones. *Vid.* la información contenida en el artículo «Con el peso de la crisis hasta la vejez» publicado en el diario *El País*, del día 12 de octubre de 2003.

152 HOLZMANN, R. y STIGLITZ, J. (coor.): *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pensions System in the 21st Century*. World Bank. Washington, D. C. 2002.

153 En el informe del Banco Mundial se da el ejemplo de un trabajador de EE UU que si se hubiera jubilado en 1968 tras haber destinado un 2% de sus ingresos anuales a un plan, a lo largo de 40 años, hubiera obtenido una pensión equivalente al 39% de su salario anual. Por el contrario, si ese mismo trabajador, con las mismas condiciones de aportación al plan en cuantía y plazo, se hubiese jubilado en 1974, su prestación habría descendido hasta el 17% de su salario anual.

154 Un análisis de esta incidencia se contiene en la publicación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *La Seguridad Social y las nuevas formas de organización del trabajo*. *Las carreras de seguro atípicas*. Madrid. 2003.

155 Por contraposición al denominado trabajo típico, caracterizado éste, según la tipología de GREINER, por las notas de ser un trabajo dependiente, de larga duración y a tiempo completo. *Vid.* Schoukens. P.: «*Trabajo atípico y marginal: búsqueda del equilibrio entre normas básicas definidas de forma neutral y normas de aplicación adaptadas profesionalmente*». En Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *La Seguridad Social y las nuevas formas... op. cit*.

156 Datos extraídos de las Estadísticas de Fuerza Laboral OCDE, citados por VLEMINCKX, K. y BERGHMAN, J.: «Liberalización del mercado laboral, empleo atípico y reformas de la Seguridad Social». En Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *La Seguridad Social y las nuevas formas... op. cit*.

157 VALDÉS DAL-RÉ, F.: «El trabajo a tiempo parcial: la (im)posible connivencia entre flexibilidad y seguridad». *RL*. N.º 4. 2002. Págs. 53-54.

158 Una de las expresiones de esta adaptación (aunque no completa) la constituye, entre otros, la normativa reguladora de las implicaciones de la Seguridad Social en el contrato a tiempo parcial, contenida en el RD 1131/2002, de 31 de octubre. Un análisis del contrato a tiempo parcial y su incidencia en la Seguridad Social en ALFONSO MELLADO, C.: «*La nueva regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial*». Valencia. 1999; CABEZA PEREIRO, J.: «La Seguridad Social en la Ley 12/2001, de 9 de julio». *RL* N.º 11/12. Junio. 2002; CAVAS MARTÍNEZ, F.: «El nuevo contrato a tiempo parcial». En SEMPERE NAVARRO, A. V.: *La reforma laboral de 2001. Análisis del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo*. Aranzadi. Pamplona, 2001; DESDENTADO BONETE, A. y TEJERINA ALONSO, J. I.: «Trabajo a tiempo parcial y prestación de Seguridad Social». *TS*. N.º 85. 1998; GARCÍA-PERROTE ESCARTIN, I.: «La protección social de los trabajadores a tiempo parcial». En *Los contratos de trabajo* (coord. CASAS BAAMONDE, M. E. y VALDÉS DAL-RÉ, F). Lex Nova. 2000; MARÍN CORREA, J. M.: *La protección social en el nuevo contrato a tiempo parcial*. M. IGLESIAS CABERO y J. M. MARÍN CORREA: *Comentarios de urgencia al marco normativo del contrato a tiempo parcial*. Ed. Colex. Madrid. 1999; ORTEGA GONZÁLEZ, S.: «Novedades de la protección social del trabajo a tiempo parcial contenidas en el RD-L 15/1998 y en el RD 144/1999». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 19. 1999; PANIZO ROBLES: «De nuevo sobre la jubilación flexible (comentario a los Reales Decretos 1131/2002 y 1132/2002)». *RL*. N.º 1. 2003; «La nueva regulación de la jubilación parcial (un nuevo paso en el acceso gradual a la jubilación)». *La Ley* Ed. Madrid. Febrero. 2003; «La nueva regulación de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial (comentarios al RD 1131/2002, de 31 de octubre)». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Madrid. 2000. N.º Extraordinario. SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y.: «Jubilación parcial y contrato de relevo: balance y perspectivas de una institución revitalizada». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 18. Madrid. 2000 y TORTUERO PLAZA, J. L.: «Apuntes para un debate sobre el trabajo a tiempo parcial y la Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 9. 1998.

159 Se vuelve a repetir la conveniencia del *estudio*, sin dar ninguna orientación al respecto.

160 De acuerdo con la regulación sobre compatibilidad de percibo del subsidio de desempleo y realización de una actividad (Ley 45/2002) o entre la pensión de jubilación y un trabajo a tiempo parcial (Ley 35/2002).

161 *Vid*. MEIL LANDWERLIN, G.: «La otra cara del desafío demográfico a la protección social: los desafíos derivados del cambio familiar». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 36. 2002.

162 Un resumen del mismo puede analizarse en la siguiente dirección: europa.eu.int/comm/eurostat/Public

163 De los datos suministrados por EUROSTAT resulta lo siguiente:

% DE LAS MUJERES ENTRE 25 Y 64 AÑOS INACTIVAS POR RESPONSABILIDADES FAMILIARES

Estado	%	Estado	%
UE 15	17,6	Luxemburgo	31,3
Bélgica	17,2	Países Bajos	16,5
Dinamarca	3,4	Austria	17,6
Alemania	13,8	Portugal	14,2
Grecia	33,8	Finlandia	6,8
España	16,9	Suecia	1,8
Francia	16,5	Reino Unido	14,1
Irlanda	29,1	Noruega	2,5
Italia	30,6	EEE	17,0

164 *Vid*. CASAS BAAMONDE, M. E.: «De la igualdad de retribución por razón de sexo a la eliminación de las discriminaciones: el nuevo derecho antidiscriminatorio». *RL* N.º 23. Diciembre 2002.

165 *Vid*. AGUILERA IZQUIERDO, R. y CRISTÓBAL RONCERO, R.: «Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral y su desarrollo normativo». *TS* N.º 134. 2002; FERNÁNDEZ PROL, F.: «Excedencia por cuidado de familiares y Seguridad Social». *RDS*. N.º 21. Marzo. 2003.

166 *Vid*. ORTIZ PÉREZ, L.: «El debate sobre el envejecimiento de la población y los gastos sociales». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 9. 1998.

167 Artículo 1.º de la Recomendación N.º 98.º (9) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros relativa a la dependencia. Otros instrumentos internacionales del Consejo de Europa, en relación con la dependencia, son la Recomendación N.º R (98) 11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la organización de la atención sanitaria a los enfermos crónicos; la Recomendación N.º R (99) 4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los principios referentes a la protección jurídica de los mayores incapacitados; Recomendación N.º R (91) 12 del Comité de Ministros relativo a la seguridad social de los trabajadores sin estatuto profesional (ayudantes, personas con responsabilidades familiares en el hogar y voluntarios). El contenido de estas Resoluciones puede analizarse en *«Vejez y Protección Social a la dependencia en Europa. Iniciativas. Recomendaciones del Consejo de Europa»*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 1999.

Un análisis de la problemática de la dependencia en su relación con la Seguridad Social en PIACHAUD, D.: «*Seguridad Social y dependencia*». Asociación Internacional de la Seguridad Social. *Revista Internacional de la Seguridad Social.* 1/97. Buenos Aires. 1997.

168 Por el contrario, en las Organizaciones internacionales de ámbito universal la problemática de la dependencia no ha tenido el mismo eco, lo cual no debe sorprender, puesto que la dependencia afecta básicamente a las sociedades desarrolladas.

169 Entre ellos, los servicios de ayuda familiar o las ayudas técnicas apropiadas.

170 Los artículos 11, 15 y 23 de la Carta Social Europea, revisada en el año 2000, enuncia tres derechos básicos de las personas mayores dependientes:

- El derecho a la protección sanitaria.
- El derecho de las personas con discapacidad a la independencia, integración social y participación en la vida comunitaria.
- El derecho de las personas mayores a la protección social.

171 Comisión Europea: «*Comunicación sobre el futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera*». COM (2001) 723 final y *«Comunicación sobre asistencia sanitaria y atención a las personas mayores: apoyar las estrategias nacionales para garantizar un alto nivel de protección social»*. COM (2002) 774 final.

172 Por ejemplo, los señalados en el Seminario celebrado en Madrid, en octubre de 2000, sobre el «*Seguro de la Dependencia*», organizado por el Grupo Recoletos. Un análisis de la problemática de la dependencia en ABELLÁN, A. y PUGA, M.ª D.: *Dependencia y necesidades asistenciales delos mayores en España. Previsión al año 2010*. Madrid: Fundación Pfizer. 2002; CASADO MARÍN, D. y LÓPEZ CASASNOVAS, G.: *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración*. Barcelona: Fundación la Caixa. 2001; DURÁN HERAS, M.ª A.: «Los costes invisibles de la enfermedad», Fundación BBV, Madrid. 1999; FRADES, J.: *La protección de las personas dependientes*. Mimeo. Gabinete Técnico Confederal de UGT. 2002; IMSERSO: *Vejez y Protección Social a la Dependencia en Europa*, Madrid. 1999e *Informe 2002 Las Personas Mayores en España*. Madrid: MTAS. 2002; MARTÍNEZ ZAHONERO, J. L.: *Economía del envejecimiento. Calidad y financiación de los cuidados prolongados para los ancianos*. Madrid: CES. 2000; MONSERRAT, J.: «El coste de la dependencia». *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, n.º 13, Julio-Agosto 2003; RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coor.) (1999) «*La protección social de la dependencia*», Madrid: MTAS. 1999.

173 Es decir, que la Comisión de trabajo debió estar constituida antes del día 10 de julio de 2001.

174 *Vid.* RIVERA SAGANTA, J.: «El seguro de dependencia. El envejecimiento de la población y su repercusión en el Estado de Bienestar». *Foro de Seguridad Social*. Octubre 2001.

175 No obstante, en el mes de octubre de 2003 se ha constituido una Comisión de expertos para el estudio de la dependencia en España con la misión de elaborar las propuestas para la atención integral de las personas socialmente dependientes. Esta Comisión es previa a la Comisión de Trabajo a que se refiere el apartado VIII del Acuerdo de 2001. La composición y los objetivos de la misma puede analizarse en la documentación contenida en la web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (*www.mtas.es).*

176 *Vid*. Comunicación de la Comisión de 11 de octubre de 2000: *«Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables»* (COM 2000, 622 final).

177 Sobre el trabajo de los discapacitados, *vid.* ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad.* Ibídem. Madrid. 1999 o GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*. Tirant Lo Blanch. 2000.

178 Sobre el mismo tema, *vid.* PÉREZ BUENO, L. C.: «Necesidad de un nuevo marco jurídico para las personas con discapacidad en España». *DS* 13/2003.

179 *Vid.* artículo 38 LISMI, desarrollado por el RD 27/2000 y OM de 24 de julio de 2000, que desarrolla la LISMI en este ámbito. La existencia de reservas de cuotas para colectivos determinados, por ejemplo los minusválidos, ha sido declarada conforme a las exigencias constitucionales –*vid.* STC 269/1994, de 3 de octubre– al valorarse como una medida equiparadora de situaciones sociales de desventaja, al posibilitar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social, así como de promoción de la inserción profesional de personas con fuertes dificultades en el acceso al empleo.

180 Pendiente de desarrollo reglamentario, que todavía no se ha promulgado.

181 Con ello, se sigue el precedente de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, en la que a través de la modificación de la Ley 50/1997, del Gobierno, se obliga a que cualquier proyecto de disposición legal o reglamentaria vaya acompañado de un estudio en el que se analice el impacto de género de aquéllas.

182 A tal fin, se propone el incremento de las acciones de adaptación de nuestro mercado laboral a la incorporación de inmigrantes, mejorando los instrumentos de análisis de necesidades, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento y formación para el empleo, de manera que la sociedad pueda asimilar de forma natural y sin tensiones la inmigración con los recursos y los medios adecuados.

183 En los términos reflejados en la Ley Orgánica 4/2000, de 4 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España. No obstante, la jurisprudencia viene efectuando una interpretación flexibilizadora en torno a los derechos sociales de los emigrantes en situación irregular, procurando amparar sus derechos de Seguridad Social, aunque no estuviesen trabajando con autorización administrativa o permiso de trabajo. *Vid.* entre otras, la STS de 9 de junio de 2003. Un análisis de los derechos sociales de los extranjeros en ALONSO GARCÍA, B.: «El derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales del extranjero. A propósito del artículo 14 de la LO 4/2000, de 11 de enero». *REDT.* N.º 110. Marzo 2002; DÍAZ AZNARTE. M. T.: «Acción protectora de la Seguridad Social en supuestos de accidentes de trabajo respecto de extranjeros no comunitarios que carecen de los preceptivos permisos administrativos para realizar en territorio español actividades lucrativas por cuenta ajena». *AL* N.º 43. Noviembre 2001; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J .: «La protección social de los extranjeros en España». *AS* N.º 21. Marzo 2002; GÓMEZ ÁLVAREZ, T.: «Los derechos sociales y sindicales en el nuevo régimen de inmigración en España a la luz de las obligaciones internacionales asumidas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos: un análisis crítico». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. *Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros. N.º 22. 2002; RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «Seguridad Social y los inmigrantes extracomunitarios». *Relaciones Laborales*. N.º 13. Julio. 2001; SERRANO ARGUESO, M.: «Los derechos laborales en la nueva Ley de extranjería. Un estudio comparado de las leyes orgánicas 7/1985, 4/2999 Y 8/2000 a la luz del nuevo Reglamento sobre extranjería». *Civitas* N.º 111. Mayo 2002; SOLA MONELLS, X.: «Los derechos de los extranjeros extracomunitarios en materia de Seguridad Social; el principio de igualdad de trato y sus límites». *TS* N.º 113. Enero. 2002.

184 A finales de la década de los años noventa, se produjo en la Comisión un cambio de orientación sobre la evaluación de los sistemas de pensiones, a través de la cooperación en materia de protección social, en orden a la modernización y mejora de la misma (como se pone de relieve en la Comunicación de la Comisión «*Estrategia concertada para modernizar la protección social*» COM (1999) 3467 final, de 14 de julio de 1999), objetivo confirmado por las Conclusiones del Consejo de Europa, de 17 de diciembre de 1999. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo, se reconocía la importancia de intensificar el desarrollo y la modernización del Estado de Bienestar, objetivo ratificado en los Consejos subsiguientes de Gotteburgo o Barcelona. Por último, la Decisión 2000/436/CE creó el Comité de Protección Social, como instrumento válido para promover el intercambio comunitario de políticas en el ámbito de la protección social.

El citado Consejo acordó la aplicación del método abierto de coordinación a la política de pensiones, lo que supuso la definición de orientaciones comunes generales a nivel de la UE y su traslado a las estrategias de las políticas nacionales. Ello implica una evaluación periódica de los progresos realizados a partir de unos indicadores definidos y consensuados conjuntamente por los Estados miembros.